Herramientas
para el análisis de la sociedad y el Estado

Cuarta edición ampliada y revisada

Fernando Pedrosa
Florencia Deich
Cecilia Noce
Compiladores

EUDEBA

Edición 2021

UBAXXI

Herramientas para el análisis de la sociedad y el Estado

Fernando Pedrosa
Florencia Deich
Cecilia Noce
(Compiladores)

EUDEBA

Universidad de Buenos Aires

Rector	Alberto Edgardo Barbieri
Secretaria de Asuntos Académicos	María Catalina Nosiglia
Subsecretaria de Innovación y Calidad Académica	Patricia Lilia Piccolini

PROGRAMA UBA XXI

Coordinadora general	María Laura Basabe
Edición	Alejandra Batista - Beatriz Hall - Griselda Raffo
Coordinación Desarrollo Pedagógico	Alejandra Codazzi - Andrea Mandelbaum - Alicia Zamudio - Luciana Perillo - María Alicia Rodriguez Jensen - Natalia Menichetti - Cecilia Taboada - Marina Thiery - Camila Rodriguez - Norma Merino - Brenda Leal Faldutti - Diana Ratner - Rocío Guimerans - Susana López - Agustina Patrici - Eva Gramblicka
Asistencia Operativa	Alejandra Olmedo
Área de producción transmedia	Liliana Castillo - Alejandra Batista - Griselda Raffo - Ariel F. Guglielmo - Brenda Salama - Facundo Khazki - Beatriz Hall - Julieta Hereñuz - Fernando Mosquera - Federico Perillo - Magdalena Diez
Compiladores	Fernando Pedrosa Florencia Deich Cecilia Noce

Herramientas para el análisis de la sociedad y el estado / Fernando Pedrosa...
[et al.] ; compilado por Fernando Pedrosa ; Florencia Deich ; Cecilia Noce. -
4a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Eudeba, 2021.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-950-23-3129-4

1. Sociedad Civil. 2. Estado. 3. Ciencias Sociales. I. Pedrosa, Fernando, comp. II. Deich, Florencia, comp. III. Noce, Cecilia, comp.
CDD 301.01

Eudeba
Universidad de Buenos Aires

1º edición: enero de 2021

© 2021
Editorial Universitaria de Buenos Aires
Sociedad de Economía Mixta
Av. Rivadavia 1571/73 (1033) Ciudad de Buenos Aires
Tel: 4383-8025 / Fax: 4383-2202
www.eudeba.com.ar

Diseño de tapa: Ariel F. Guglielmo
Composición y armado: Eudeba

Índice

I. Presentación. *Fernando Pedrosa, Florencia Deich y Cecilia Noce* 09

II. Conceptos fundamentales 13
1. La sociedad, el Estado y las instituciones. *Nadia Yanuzzi* 15
2. El nombre y la cosa. Hacia una conceptualización del Estado. *Patricio Gómez Talavera* 27
3. Tipos de Estado. *Enrique García* 37

III. Régimen político 51
4. Regímenes políticos. Herramientas para reducir el grado de abstracción. *Max Povse* 53
5. Los sistemas políticos contemporáneos. De la democracia a la poliarquía. *Margarita Batlle* 61
6. Algunas consideraciones en torno al concepto de democracia delegativa. *Paula Bertino* 69
7. Consideraciones sobre el populismo. *Laura Petrino* 81
8. Dictadura. Construyendo un concepto complejo. *Verónica Beyreuther* 95

IV. Cambios de régimen 103
9. Golpes de Estado y otras formas de interrupción institucional. *Florencia Deich* 105
10. Las dos transiciones a la democracia en la Argentina (1973 y 1983). *Nicolás Simone* 121

V. Violencia y Estado 137
11. El terrorismo de Estado. *Graciela Etcheves* 139
12. Genocidio, un concepto polémico y necesario. *Javier Hermo* 149

I. Presentación

Fernando Pedrosa, Florencia Deich y Cecilia Noce

Este libro se propone estimular un ejercicio complejo: pensar la relación de una sociedad con su Estado a partir de elementos teóricos y conceptuales con el objetivo de aportar a un análisis más profundo de la historia argentina transcurrida en parte del siglo XIX y durante el XX.

El mero relato de los hechos o la suma de anécdotas acerca de personajes históricos que suelen aparecer en medios de comunicación de manera más o menos atractiva se presentan, hoy en día, como una forma muy aceptada de análisis de hechos sociales complejos. Sin embargo, quienes así lo hacen, se comportan como guionistas de ficción más que como científicos sociales. Por supuesto que, para programas de TV que apuntan a un público amplio y no especializado, este tipo de enfoque es más que apropiado. Pero, para el estudio sistemático, propio del realizado en una universidad, no alcanza.

Este tipo de abordaje anecdótico no puede dar cuenta de las dificultades que existen en sociedades con intereses numerosos, ambiguos y muchas veces contrapuestos. A esto se le puede sumar la existencia

de variadas identidades políticas, ideológicas, étnicas, culturales y grupales que, en un mundo cambiante, eluden su clasificación en formas simples como "buenos" o "malos", un clásico de la divulgación histórica y política en los medios de comunicación masivos.
Este libro se aleja de esas estrategias proponiendo rumbos explicativos más complejos y donde los problemas que se abordan requieren de un marco conceptual para entender los matices y la diversidad que existen en la vida social. De esa manera, la anécdota pierde potencia explicativa, y las continuidades y rupturas, vistas en el largo plazo, pasan a ser el centro de la estrategia de comprensión histórica.
Los artículos presentados a continuación han sido escritos por docentes e investigadores universitarios, expertos en diferentes áreas de las ciencias sociales. Aunque con diferencias metodológicas y de intereses, comparten una preocupación común por encarar el análisis de la relación entre la sociedad y el Estado de una manera sistemática.
Con los objetivos mencionados como guía, se desarrollarán algunos de los conceptos que son capaces de *viajar* en el tiempo y en el espacio para explicar e interpretar sucesos políticos, sociales e históricos producidos en distintos momentos y países.
El material aquí reunido está destinado a quienes se inician en el estudio de distintas realidades sociales. De este modo, se espera que este libro pueda ser útil para estudiantes así como, también, para profesionales de distintas disciplinas. No se descarta que pueda resultar de interés para un público más amplio, ya que los problemas sociales, su debate y profundización no son patrimonio exclusivo de un grupo en particular.
Finalmente, este libro debe utilizarse como una *caja de herramientas* para examinar en profundidad la relación entre un Estado y una sociedad en un análisis que sobrepase una mirada superficial.

La importancia de los conceptos

En la vida cotidiana, suelen usarse muchos términos que remiten a conceptos generados en ámbitos académicos, pero se le asignan otros sentidos. Por ejemplo, las palabras *neoliberal* o *populista* empleadas en una conversación cualquiera, pueden adquirir un sentido diferente de lo que significan en el contexto de una teoría específica.

También, puede ocurrir que cualquier ciudadano tenga una idea propia sobre diversas cuestiones de la vida social, por ejemplo, del concepto de *democracia*. Eso es algo común y saludable. No obstante, a la hora de pensarlo sistemáticamente, el uso de esos conceptos suele ser mucho más complejo que la simple representación propuesta por las creencias particulares o por el sentido común.

Por esto, para sumergirse en una comprensión más profunda de *por qué y cómo* sucedieron los hechos de la historia, hacen falta algunas herramientas más allá del lenguaje cotidiano. Son las ciencias sociales las que proveen esas herramientas y, aquí, se utilizará extensamente una de ellas: los conceptos académicos.

> Los conceptos son construcciones abstractas que sirven para describir o explicar en forma general determinadas situaciones y hechos sociales. Es decir, los conceptos se elaboran a partir de elementos concretos que requieren alguna explicación o análisis.

Por ejemplo, para referirse a gobiernos que acceden al poder por la fuerza y dominan arbitrariamente a sus sociedades sin aceptar ninguno de sus derechos y persiguiendo a quien se opone, se elaboró el concepto de *dictadura*. Una dictadura es un hecho social e histórico y, por lo tanto, cada dictadura, en cada lugar del mundo, y

en cada momento histórico, ha tenido características particulares. No es fácil, entonces, sintetizar en un solo término toda esa complejidad.

A partir de esta diversidad, el concepto académico (en este caso *dictadura*) registrará las características generales y comunes al fenómeno; es decir, aquellas cuestiones que se encuentran repetidas en todos los sucesos (dictaduras, en este caso) más allá de los detalles particulares que cada una tenga.

Por otro lado, también se debe señalar que un *concepto* no es una verdad absoluta, sino la base desde donde todos pueden comenzar a discutir, ordenada y sistemáticamente, algunos problemas concretos. Por lo dicho, en el ámbito académico, es fundamental definir claramente y con precisión los conceptos que ordenan los debates y las conversaciones, porque hacerlo evita malentendidos e interpretaciones erróneas, y ayuda a conectar a quien escribe con quien lee. Y la comunicación de ideas es la base del mundo científico.

II. Conceptos fundamentales

1. La sociedad, el Estado y las instituciones

Nadia Yanuzzi

Introducción

Sociedad y Estado son dos conceptos claves para pensar la historia argentina; por ello, el objetivo de este artículo es brindar herramientas que permitan analizar las relaciones entre ambos. Resulta fundamental comenzar respondiendo *qué es la sociedad*, *qué relación existe* entre sociedad y Estado y *qué lugar* tenemos los individuos en la sociedad y en relación con el Estado.[1]

Los conceptos no siempre se adecuan a la realidad como un molde ni son un fichero que nos permiten catalogar lo que analizamos. Estudiar procesos y fenómenos sociales, entonces, implica tener presente que los conceptos son herramientas para pensar, ya que la realidad siempre es más compleja.

En la primera sección de este capítulo se hará un esbozo del origen y las primeras formulaciones del concepto de *sociedad* de la mano de la sociología moderna. En la segunda sección, la atención se

1. Algunas partes de este texto son una continuidad o fueron tomadas y elaboradas a partir de Pedrosa (2016).

centrará en las *instituciones* y el rol que desempeñan entre la sociedad y los individuos. En la tercera, se caracterizará el concepto de instituciones, diferenciando las *formales* de las *informales*. Por último, se analizará la relación entre la sociedad y el Estado, haciendo foco en el concepto de *sociedad civil*.

La sociología moderna y el concepto de sociedad

La sociología moderna comienza a desarrollarse a finales del siglo XIX en Europa en un contexto complejo: mientras el Estado liberal (véase el Capítulo 3 de E. García) se consolidaba como forma de organización política por excelencia, el orden social era cuestionado por nuevos actores sociales, entre ellos el movimiento obrero, y por nuevas ideas políticas, como el comunismo y el anarquismo. En este contexto, las ciencias sociales comenzaron a reflexionar sobre qué es lo que mantiene a los individuos unidos o, en otras palabras, cómo es posible el orden social. Uno de los primeros pensadores en preguntarse sobre el orden social fue el sociólogo francés Emile Durkheim. Desde su perspectiva, la sociedad es una totalidad *sui generis*, eso quiere decir que es algo más que la mera suma de individuos, es un fenómeno diferente.

> Vivir juntos, establecer lazos y relaciones sociales hace que se conforme algo mayor y más grande que la sumatoria de individualidades: la sociedad.

A partir de la noción de que las sociedades no son simplemente el agrupamiento de individuos, Durkheim propuso la noción, hoy clásica, de "hecho social" como formas de hacer, sentir y pensar que al individuo se le presentan desde afuera y que se siente obligado a cumplir.

Apenas comenzamos a crecer y a desarrollarnos como personas asumimos normas que pautan nuestras interacciones y nuestros comportamientos. Nos sentimos "obligados" a cumplirlas y, si no las respetamos, sabemos que podríamos recibir alguna sanción. Por ejemplo, si comenzamos a cantar en un volumen elevado mientras caminamos por la calle, es posible que los otros peatones nos miren confundidos e incluso reprueben lo que estamos haciendo; eso es una sanción porque implica un señalamiento de que no estamos actuando de forma esperada en una determinada situación.

Para Durkheim, la sociedad es la que impone al individuo una moral, que define como las reglas que rigen las relaciones y establecen lo que está permitido y lo que no.

Ahora, ¿cómo impone la sociedad sobre el individuo esas reglas que pautan los comportamientos? ¿Cómo se lleva adelante la imposición de las normas de la sociedad al individuo? Esto ocurre a través de las instituciones.

Características de las instituciones

Según el politólogo argentino Guillermo O'Donnell (1996), las instituciones son pautas –leyes, códigos, estatutos, constituciones, organismos del Estado o comportamientos establecidos culturalmente– que instauran y regulan la interacción entre las personas y los grupos que componen una sociedad y tienen varias características.

1) Las instituciones son eficaces, intersubjetivas y pueden cumplir simultáneamente varias funciones.

Se entiende por *eficacia* el hecho de que las instituciones generan un poderoso efecto, el orden, a través de la construcción de un sentido común sobre cómo deben ser las cosas y la regulación de las expectativas de las personas. Por ejemplo, cuando saludamos esperamos que los demás respondan de una forma determinada. De igual manera, cuando entramos a una clase, esperamos un tipo de comportamiento por parte del docente y de los estudiantes. Y esto es así porque las instituciones son *intersubjetivas*, es decir todos los miembros de un grupo las conocen y respetan.

Por ejemplo, en un viaje se puede cometer alguna "infracción" a las costumbres y leyes del lugar visitado, justamente porque no se conocen, ya que el visitante no integra esa sociedad y por ello no participa de todas las reglas que pautan sus relaciones. El ejemplo ilustra la forma en que la regulación de las expectativas y la instalación de un *sentido común* permiten que las personas vivan las interacciones sociales de su día a día sin cuestionar las acciones que llevan adelante (O'Donnell, 1996: 226).

Por esta razón, las instituciones son claves en la vida social porque través de ellas, las interacciones se encuentran guiadas y reguladas. Y esto se observa tanto en las organizaciones que la integran, desde un partido político hasta el consorcio de un edificio, como también en el comportamiento cotidiano de los individuos.

Las instituciones pueden ser clasificadas según varios criterios y uno de ellos está relacionado con los objetivos que persiguen: hay instituciones sociales, culturales, educativas y políticas, entre otras. Como cualquier fenómeno social, las distinciones son más teóricas que prácticas, ya que una misma institución puede cumplir más de una función.

2) Las instituciones se desarrollan en un juego o una tensión entre la permanencia en el tiempo y el cambio, entre la estructuración y la reestructuración.

Las instituciones tienden a ser estables en el tiempo lo que permite que la sociedad las conozca y reconozca, y así puedan cumplir con sus funciones. Si en una sociedad las instituciones que la ordenan cambiaran todo el tiempo, los distintos actores no sabrían a qué atenerse.

Por ello, la *previsibilidad*, presente y futura, es una de las características que las define y que las vuelve poderosas, sobre todo a las instituciones políticas, que regulan la distribución del poder en una sociedad; por ejemplo, las que determinan cómo se elige a un presidente, a los jueces o a los legisladores. Pero ello no significa que sean inmutables o estáticas, sino que a pesar de la búsqueda de estabilidad, las instituciones cambian, en general de forma lenta, porque las sociedades transforman sus modos de pensar, sus valores, demandas y representaciones.

La familia, por ejemplo, es una institución que existe hace siglos, pero el rol de cada uno de sus miembros y lo que se considera socialmente permitido o prohibido cambia a lo largo del tiempo. Suele ocurrir que los comportamientos considerados como "normales", en una época determinada, sean problematizados o cuestionados, en otras.

A veces, existen momentos de quiebre de esos comportamientos en los que lo representado como "normal" es problematizado y algunas instituciones o las formas que adoptan se ponen en cuestión o quedan obsoletas. Un ejemplo, proveniente el ámbito de la política, lo constituyen los golpes de Estado. En América Latina, desde aproximadamente la década de 1990, la toma del poder por

la fuerza a manos de las Fuerzas Armadas ha dejado de entenderse como algo normal: los golpes de Estado ya no son admitidos por la ciudadanía (véase el Capítulo 9 de F. Deich).
Además de que los golpes de Estado ya no son considerados válidos, las leyes que distribuyen el poder también cambian, incluso las más fundamentales; en el caso de Argentina, la última reforma de la Constitución Nacional se realizó hace relativamente poco si se compara con otros países, en 1994.

3) Las instituciones pueden clasificarse en formales e informales.

Las instituciones "formales" están escritas y codificadas a través de leyes y reglamentaciones diversas cuya elaboración está vinculada a espacios legítimos como los tres poderes que conforman el Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y su incumplimiento trae aparejadas sanciones, públicamente conocidas, por parte del Estado y sus agencias particulares.
Las instituciones "informales" son normas y conductas que, aunque son conocidas por todos, no están entre las previstas por las leyes y la formalidad del Estado. Se trata de normas aceptadas, conocidas, obedecidas e igual de efectivas, que no están escritas ni tienen origen en los tres poderes del Estado.
Algunos ejemplos de este tipo de instituciones son las normas que rigen las redes familiares, de vecindad, de amistad, religiosas, cooperativas o de ayuda mutua. Incluso, prácticas ilegales, como la corrupción, pueden transformarse en una institución informal, cuando se sostienen y repiten en el tiempo, es decir, cuando adquieren la recursividad que convierte a la acción en práctica social.
Las instituciones informales también generan sanciones, aunque no estén escritas. En ciertas comunidades, no cumplir con los ri-

tuales familiares puede sancionarse con la expulsión del grupo. En el ámbito de la política, un ejemplo ha sido el fraude electoral que estaba establecido como institución informal en la sociedad argentina antes de la sanción de la llamada Ley Sáenz Peña en 1912 y su primera aplicación en la elección presidencial de 1916. Era una práctica política común, conocida por todos y quien se oponía a ella, quedaba fuera del juego.

Las instituciones formales e informales funcionan *simultáneamente* y no son excluyentes. En todos los países existen reglas explícitas e implícitas que generan comportamientos y sanciones. La simultaneidad se puede vivenciar en la vida cotidiana, como en ámbitos públicos. Si se piensa la conformación del Estado nacional en el siglo XX en la Argentina, vemos que su desarrollo se da a través de instituciones formales e informales. Mientras, se crean y discuten leyes fundamentales como la llamada Ley Sáenz Peña en 1912, también se generan prácticas informales como el fraude.

Otro ejemplo para considerar es cómo conviven, desde 1930, el llamado a elecciones y las autoridades producto de un golpe de Estado. Esta última acción se vuelve una institución informal al ser aceptada en el juego político como un camino posible para poner fin a un gobierno.

Sociedad, Estado y el control de las instituciones

Como vimos hasta aquí, la sociedad está compuesta por personas cuya interacción está regulada por las instituciones, tanto formales como informales. En cambio el Estado es una asociación que busca dominar mediante el uso de la fuerza legítima a una sociedad que está afincada en ese territorio (véase el Capítulo 2 de P. Gómez Talavera).

El Estado y la sociedad son dos espacios distintos que se relacionan de forma diversa y compleja. Dicha complejidad está dada por

la gran heterogeneidad de actores, grupos sociales y políticos que buscan cumplir sus objetivos y proteger sus intereses y, al mismo tiempo, evitar que otros lo hagan.

Las instituciones juegan un papel preponderante en esta relación ya que regulan la construcción del poder social de un país. Como explica el filósofo italiano Lucio Levi (1989: 1409), las instituciones "constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel".

En otras palabras, quien logre imponer una orientación determinada a las leyes y a otras instituciones formales, también conseguirá fortalecer sus intereses particulares. De modo que la lucha por controlar las instituciones es constante, ya que quien lo hace tiene mayores posibilidades de volcarlas a su favor que quien no lo hace.

> La lucha por determinar el rumbo de las instituciones es la lucha por el poder

En general, cuando un grupo busca aumentar su poder, algún otro sector lo puede perder. Por eso mismo, la lucha por el poder genera conflictos en la sociedad y en su relación con el Estado. En este proceso, las instituciones se vuelven centrales porque ordenan, regulan y determinan lo que se puede hacer y lo que no, y prevén el castigo a quienes no cumplan con las reglas.

> Las instituciones regulan quién gana, cuánto poder poseerá, cuáles serán sus límites y quiénes se los impondrán.

Las definiciones que se toman e implementan a partir de las instituciones provienen, a veces, del Poder Judicial, del parlamento

(Poder Legislativo), del presidente o de algún ministerio (Poder Ejecutivo), y siempre deben estar respaldadas, incluso con la coerción, por el Estado o sus agencias. La capacidad de imponer la ley fortalece el rol estructurador del Estado. Aun en el caso de que alguien no esté de acuerdo con una decisión estatal, estará obligado a obedecerla, aunque solo sea por temor a las sanciones que pueda recibir.

Cabe aclarar que el hecho de que el Estado tenga el control no implica indefectiblemente que la sociedad sea –o deba ser– controlada. Por cierto, puede ocurrir que algunos actores se resistan a que el Estado les imponga alguna determinación. Pueden, a su vez, organizarse y defender sus derechos, a través de instituciones políticas, como los partidos políticos o las organizaciones no gubernamentales. Pueden, incluso, utilizar las mismas instituciones estatales a su favor, como, por ejemplo, la presentación de recursos de amparo ante la Justicia.

La sociedad civil y sus instituciones: el vínculo entre los individuos y el Estado

El Estado es la institución más importante en las sociedades contemporáneas y tiene características que lo distinguen de otras, principalmente el monopolio legítimo de la violencia (véase el Capítulo 2 de P. Gómez Talavera). Si el Estado cumple un rol organizador tan preponderante, ¿cuál es el rol que los ciudadanos pueden adoptar en los asuntos públicos? ¿Se reduce a la participación durante las elecciones?

Si pensamos la relación Estado-individuo desde perspectivas sociológicas clásicas, como la durkheimiana mencionada al comienzo de este texto, la supremacía del Estado y de la sociedad sobre el individuo es muy clara, por eso se la denomina *determinista*.

Otras perspectivas, en cambio, enfatizan el proceso de individuación que sucedió durante la modernidad; es decir, que cada vez más las personas se perciben como individuos, ya no como personas pertenecientes a una comunidad que los contiene y los limita, como en el viejo orden medieval (véase el Capítulo 3 de E. García). Entre los múltiples efectos de este proceso de individuación, lo que aquí nos interesa destacar es el repliegue del individuo a la esfera privada. Ante la conformación del Estado como modo dominante de organización política y la democracia como régimen político, los individuos se repliegan puesto que sienten no tener injerencia en los asuntos públicos.

En este proceso de individuación, el rol de los ciudadanos quedaría entonces reducido. Como señala Paula Bertino (véase el Capítulo 6), en algunos regímenes democráticos, la ciudadanía muchas veces solo participa en el sistema político mediante los comicios. Luego, una vez electos sus representantes, el ciudadano puede volver a recluirse en la esfera privada ya que cree que no puede –o es muy costoso– interferir en los asuntos públicos.

Esta tendencia a replegarse fue señalada de forma crítica por Alexis Tocqueville ya en el siglo XIX. El filósofo francés, crucial observador de la sociedad y el Estado que emergían en los Estados Unidos, consideraba deseable para los sistemas democráticos que los ciudadanos participen de organizaciones intermedias (entre el Estado y la sociedad).

De esa manera podrían no aislarse, fomentar el interés en los asuntos públicos e incrementar, así, la calidad institucional de la democracia. Tocqueville señala, entonces, que no es lo mismo un régimen político democrático, con elecciones legales y legítimas, que una sociedad democrática y, de hecho, la segunda es condición del primero.

La sociedad civil es, entonces, el entramado generado desde la ciudadanía para impulsar diversos objetivos, defender intereses y

derechos, sobre todo, frente a la intención del Estado de ampliar su dominación.

Las organizaciones y redes de la sociedad civil pueden ser también formales o informales y no pertenecen al Estado (aunque este pueda regularlas) ni a las organizaciones políticas, pero fomentan la participación en la esfera pública de los ciudadanos con diversos objetivos como:

- La defensa de los derechos y las leyes que el Estado ya reconoce o ha sancionado, pero, por diversas razones, no se garantiza su ejercicio y cumplimiento.
- La concreción de funciones que el Estado no estuviera realizando en temas de interés primario de la sociedad como, por ejemplo, salud, seguridad o educación, entre otros.
- La ampliación de la *constitución moral* de la sociedad impulsando y visibilizando nuevas problemáticas, por ejemplo, las organizaciones que sensibilizan sobre violencia de género, usos medicinales del *cannabis* o derechos de los movimientos de lesbianas, *gays*, trans, bisexuales, intersexuales, *queers* (LGTBIQ+). El concepto de constitución moral fue desarrollado por el sociólogo estadounidense Howard Becker (2014) y refiere a lo que en una sociedad está permitido y a lo que no.
- El fomento de diversos intereses de la ciudadanía, sean culturales, deportivos o religiosos.

Muchas veces las instituciones de la sociedad civil se vuelven referentes en sus temáticas específicas y generan un saber experto al que acuden otros actores. Un ejemplo de esto pueden ser los organismos de defensa de los derechos humanos, de los animales o de protección del medioambiente, entre otras problemáticas.

El fortalecimiento de la sociedad civil es deseable ya que vigoriza la calidad de la democracia puesto que es una forma de vincular a los ciudadanos con los asuntos públicos.

Bibliografía

Becker, H. (2014): *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
Durkheim, E. (2016): *Las reglas del método sociológico y otros escritos*, Madrid, Alianza.
Levi, L. (1989): "Régimen político", en Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G., *Diccionario de Política* (1409-1410), México, Siglo XXI Editores.
O'Donnell, G. (1997): "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos*, cap. 10, Buenos Aires, Paidós, pp. 287-304.
— (1996): "Otra institucionalización", en *Revista Ágora*, nº 5, Buenos Aires, pp. 5-28.
Pedrosa, F. (2016): "La sociedad y el Estado", en *Herramientas para el análisis de la sociedad y el Estado*, segunda edición ampliada y revisada, Buenos Aires, Eudeba, pp. 11-45.
Romero, L. A. (2017): *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2016*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
Tocqueville, A. (2017): *La democracia en América*, Madrid, Alianza Editorial.

2. El nombre y la cosa. Hacia una conceptualización del Estado

Patricio Gómez Talavera

Introducción

El Estado es uno de los protagonistas claves de los estudios sociales. Esto se observa sin importar la disciplina, la nacionalidad del especialista que lo estudia o el momento histórico que se investigue.
Pero ¿qué es el Estado? En este capítulo se discutirá el concepto de Estado. Para ello, se centrará, en primer lugar, en su origen y necesidad; en segundo término, en la definición y conceptualización del sociólogo alemán Max Weber; en tercer lugar, en la articulación entre sociedad y Estado a partir de la noción de legitimidad; y, por último, sobre los niveles de estatalidad y la relación con los gobiernos.

El Estado: origen histórico y formulación teórica

La aparición del Estado como actor histórico marca un antes y un después en el desarrollo de las sociedades humanas. Es el Estado el que, en un nivel de mayor complejidad social, impone las leyes, es

decir, las hace cumplir. El Estado pasa a ser el poder y quien define las reglas de juego, por lo tanto, también genera diferenciaciones entre los habitantes de esa sociedad.

El Estado es una creación humana. Antes de que las sociedades conformaran un Estado, las personas vivían en lo que se ha dado en llamar "estado de naturaleza". Esto significa que no había leyes que organizaran la vida humana y el más fuerte lograba imponerse una y otra vez, sobre el más débil.

En algún momento, sociedades que no tenían Estado, convinieron en la existencia de algún orden que les garantizara más poder y seguridad: así se originó el Estado. Mediante este acuerdo, los miembros de la sociedad renunciaban a varias de sus prácticas habituales (por ejemplo, la defensa por mano propia), en favor de la creación de una nueva estructura –el Estado– que serviría para defenderlos a todos de agresiones externas.

Un Estado, aun precario y pequeño, permitía organizar la defensa y regular las relaciones entre las personas reduciendo la violencia no controlada. Dicha eficiencia también alcanzó con resultados beneficiosos a la organización de la agricultura y la ganadería.

Uno de los primeros avances en la tarea de definir al Estado lo dio el filósofo británico Thomas Hobbes (1588-1679) quien sostenía que el Estado surgió a través de un acuerdo efectuado entre todos los habitantes de un territorio. Hobbes señala en su obra *Leviatán*, publicada en 1651, que la guerra se encuentra entre las motivaciones fundamentales en la construcción del Estado. Para este filósofo era evidente que "durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra, una guerra tal que es de todos contra todos" (Hobbes, 2011: 102).

La aparición del Estado permite controlar la guerra y, por tanto, poner freno a la destrucción descontrolada y la disgregación social.

La capacidad del Estado debe entenderse en sentido amplio, no limitada a la protección de la vida, sino también al de los bienes materiales, dado que concibe para el rol del Estado el "… brindar seguridad a todas las excelencias que el hombre puede adquirir legalmente, sin daño para el Estado […], mediante la promulgación y ejecución de buenas leyes, que las personas individuales pueden aplicar a sus propios casos" (Hobbes, 2011: 275).

No hay duda de la importancia de la figura del Estado en el desarrollo de la humanidad, pero, a fin de cuentas, ¿cómo definir un Estado?

Weber: el Estado y la coerción

El sociólogo alemán Max Weber (1864-1920) elaboró una definición de Estado muy útil para poder trabajar a partir de ella. Esta definición fue muy importante a principios del siglo XX, aunque con el correr del tiempo aparecieron otras igualmente influyentes. De hecho, las definiciones de Estado fueron cambiando con los aportes de otros cientistas sociales y nuevas escuelas de pensamiento, así como por el aumento de la complejidad de los Estados y sociedades a lo largo del tiempo. Sin embargo, la definición propuesta por Weber aún permanece vigente, y esto es así porque señala algunas características básicas sobre lo que define a un Estado y su acción.

> Según Weber, el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima.

De la definición de Weber se deben tomar dos elementos fundamentales: el primero es el *dominio* sobre un territorio determinado que

debe ser indiscutiblemente propiedad del Estado; el segundo es el *monopolio* del uso de la violencia legítima dentro de ese territorio.
¿Qué significa "monopolio de la violencia legítima"? Quiere decir que dentro de ese territorio que domina, el Estado es el único que puede ejercer la violencia; dicha violencia es legítima porque está normada, regulada y respaldada por el orden legal vigente. A todas las demás asociaciones de individuos solo se les concede el derecho a la violencia física en la medida que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del "derecho" a la violencia.
Por ejemplo, el ejercicio de la violencia se suele dar a través de la Policía o la Gendarmería o cualquiera de los cuerpos armados que el Estado disponga para eso. Se trata, pues, de una violencia entendida como *legítima*, dado que es aceptada por la sociedad, incluso por los que potencialmente la podrían padecer y, además, está regulada en la legislación.
Si dentro del territorio de un Estado existieran grupos o individuos que pudieran ejercer la violencia e imponer sus propias leyes por fuera del Estado, se pondría en discusión la propia existencia estatal. Un ejemplo de esto lo constituyen los territorios controlados por guerrillas o por el crimen organizado.

> El Estado, entonces, tiene dos elementos que lo distingue de otras organizaciones humanas: el dominio sobre un *territorio* y el *monopolio* del uso de la violencia en ese territorio.

El Estado y la dominación

Una vez definido el Estado, empiezan a aparecer otras preguntas: ¿el Estado representa a todos los ciudadanos de una sociedad? ¿Es el Estado una institución neutral? La respuesta de Weber es

contundente: el Estado no es un espacio igualitario; por el contrario, implica que ciertas personas o grupos son capaces de imponer su dominación sobre otras personas o grupos:

> *El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es vista como tal). Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan. ¿Cuándo y por qué hacen esto? ¿Sobre qué motivos internos de justificación y sobre qué medios externos se apoya esta dominación?) (Weber, 2006, cit. en Pedrosa, 2014: 53).*

El Estado no es representativo de la totalidad de la sociedad ya que la sociedad es heterogénea y conflictiva.

Esa heterogeneidad repercute también en la misma conformación del Estado. A veces el conflicto continúa dentro del Estado mismo y funcionarios compiten entre ellos porque representan los intereses de grupos diferentes. Incluso siempre hay grupos sociales, individuos, que resisten a la dominación por parte del Estado.

Así, el control del Estado siempre queda en manos de algunos grupos, pero debe procurarse conducirlo en representación de los intereses de toda la sociedad, lo cual no resulta fácil en la práctica. Para lograr cierto consenso hacen falta instituciones sólidas que permitan controlar a quienes ejercen el poder del Estado.

Weber reflexiona acerca de cómo el Estado consigue hacer efectiva la dominación sobre una sociedad determinada. Lo que caracteriza a la asociación estatal no son los objetivos que busca, ni el tipo de dominación que persigue, sino *los medios* a través de los cuales ejerce dicha dominación.

El Estado domina a través de la coacción física, es decir la violencia, que, además, ejerce de manera legítima y monopólica. Aunque la violencia es un elemento clave para dominar, pero no es suficiente para explicar el predominio del Estado sobre la sociedad.

> Para ser efectiva, la violencia ejercida por el Estado para dominar debe ser aceptada por los ciudadanos y, además, debe ser legal, es decir, prevista en las leyes. Esto significa que la violencia debe ser *legítima* y *regulada* por la ley.

Por lo tanto, según Weber, el monopolio de la violencia y el problema de la legitimidad no pueden entenderse de manera separada, ya que son condiciones esenciales de la dominación estatal. Esto quiere decir, sobre todo, que el Estado no puede ejercer violencia si no está apegada a la legalidad que él mismo establece.
La violencia estatal tiene una explicación que la legitima (por ejemplo, mantener el orden) y una legalidad que la controla, le da forma e impide que se desborde (las instituciones, en este caso las legales).

Legitimaciones de la dominación del Estado

¿Por qué las personas obedecen al Estado? Weber estudió las sociedades a través del tiempo y observó que existen diferentes modos de justificar y aceptar el poder de dominación por parte del Estado. A partir de los datos recopilados, propuso una clasificación que, aunque no respondan a casos reales y concretos, permite pensar la legitimidad de la dominación según los fundamentos que la sostienen. Según el pensador alemán, pueden agruparse en tres tipos: legitimidad basada en el *eterno ayer*, del *carisma personal*, de la *legalidad*.

La legitimidad *del eterno ayer* está basada en la costumbre. En este caso la obediencia no se reflexiona ni se analiza por parte del actor que la ejerce, simplemente se obedece al reconocer la conveniencia de mantener el accionar dentro de marcos tradicionales, consciente o inconscientemente.

El segundo tipo de legitimación, según la tipología propuesta por Weber, se caracteriza por el hecho de que esta se apoya y se sostiene sobre la base del *carisma personal* de quien lidera. La historia de la humanidad también está plagada de momentos donde una persona, a través de su inteligencia, su magnetismo, y/o su capacidad de liderar grupos, llega a convencer a mayorías sociales, generando reglas que la multitud obedece sin cuestionar. Más allá del resultado final, lo importante en este segundo tipo es que es el carisma del líder el motivo fundamental que legitima la dominación. En sus investigaciones, Weber se centró en este aspecto. Le interesaba explorar el carisma asociado al liderazgo personal de una figura dominante, el caudillo. ¿Cuál es la relación con la dominación? Pues que el carisma, asociado a la presencia de una persona que lidera a otras, abre las puertas a reflexionar sobre por qué ciertos grupos de personas obedecen, por qué creen en un líder que los conduce aunque no sea la costumbre o una norma legal (véase el Capítulo 7 de L. Petrino).

Finalmente, el tercer tipo propuesto por Weber es el de la legitimidad basada en la *legalidad*; es decir, fundamentado sobre normas racionalmente creadas, las leyes. Este caso es el más habitual en el mundo occidental del siglo XX. Las sociedades se ordenan en torno a la ley, una ley escrita y que coloca al Estado en un papel de árbitro entre parcialidades. La racionalización colectiva de las conductas aparece aquí como un elemento explicativo de la civilización occidental.

Estado y gobierno

Como se estableció en apartados anteriores, el Estado es asociación a través de la cual un grupo, de manera delegada, controla un territorio. Este territorio pasa estar sometido así a un único poder legítimo amparado en un corpus legal que determina, limita y detalla los mecanismos de administración de sus propias atribuciones (seguridad, educación, economía, etcétera).

Si bien la figura más recurrente a la que aludimos es el Estado nacional, existen por debajo de él formas del mismo Estado con niveles de autonomía propia. En nuestro país, por ejemplo, encontramos los Estados provinciales, los cuales en virtud de la Constitución mantienen esferas de influencia que no son compartidas con el Estado nacional, tal es el caso de los recursos hidrocarburíferos o los contenidos a impartir en establecimientos de enseñanza estatal. Por debajo de los Estados provinciales, se encuentran los Estados municipales, también con atribuciones propias, como por ejemplo la recolección de residuos o el cobro de determinados impuestos.

Además de entender que existen niveles de estatalidad, es necesario también observar una *distinción* importante entre Estado y gobierno. El Estado, conforme a la definición dada, es una estructura de existencia permanente, aunque puede cambiar en sus formas.

> El Estado es permanente; el gobierno es temporal.

El Estado se distingue de lo que se denomina "gobierno" ya que este último está integrado por quienes, en forma contingente y coyuntural, administran el Estado. Los miembros del gobierno tienen un mandato temporalmente determinado, tras el cual deberán dejar sus puestos a nuevos encargados de administrar la estructura burocrática estatal y manejar sus atribuciones.

Estado y nación

Existe otra distinción fundamental: la que se efectúa entre Estado y nación. Para Gellner (2008) existen dos fases que distinguen una nación: la fase cultural y la voluntarista. En cuanto a la primera, el autor señala que la construcción de la nación depende de la asociación de hombres que "comparten la misma cultura, entendiendo por cultura un sistema de ideas y signos, de asociaciones y de pautas de conducta y comunicación" (Gellner, 2008: 74).

En cuanto a la segunda (la voluntarista), señala que los ocupantes de un territorio determinado o los hablantes de un idioma dado, llegan a ser una nación cuando se reconocen mutua y firmemente ciertos deberes y derechos en virtud de su común calidad de miembros (Gellner, 2008: 74).

Por su parte, Hobsbawm (2012: 17) utiliza una definición más amplia que la de Gellner, señalando que es suficiente con que un grupo suficientemente grande de personas se autoperciba como nación para ser analizada como tal.

Aunque los Estados suelen cimentarse y construirse a partir de la comunidad que implica una nación, no necesariamente todas las naciones poseen Estado. Los pueblos kurdos en Turquía e Irak son un ejemplo de nacionalidad que no cuentan con la estructura de un Estado reconocido.

En el caso de la Argentina, la nación se construyó luego del Estado. Primero existió el Estado nacional y luego, mediante diversas políticas públicas realizadas por los gobiernos de fines del siglo XIX y principios de siglo XX, sobre todo las educativas, se construyó la identidad argentina. Esto se puede ver más detalladamente en Romero (2017). El caso argentino ilustra la forma en que el Estado ha sido responsable y creador de las identidades nacionales que agrupan a las sociedades modernas.

Bibliografía

Gellner, E. (2008): *Nation and Nationalism*, Cornell, Cornell University Press.
Hobbes, T. (2011): *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica.
Hobsbawm, E. (2012): *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Madrid, Crítica.
Pedrosa, F. (comp.) (2014): *Lecturas para el estudio de la sociedad y el Estado*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 51-57.
Romero, L. A. (2017): *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2016*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
Weber, M. (2006): *El político y el científico*, Buenos Aires, Prometeo libros.

3. Tipos de Estado

Enrique García

Introducción

En el capítulo anterior se analizó el origen del Estado y sus formas de dominación, así como los diferentes niveles de estatalidad. En este capítulo nos ocuparemos de presentar y discutir una tipología según la cual se ordenan diferentes tipos de Estado sobre la base de los procesos de formación, consolidación y derrumbe, las ideas sobre las que se sostienen, el régimen político y la administración de la economía.

El Estado liberal

Para abordar el estudio del Estado liberal primero se debe entender cuál es el significado del concepto "liberal". El liberalismo aparece como una concepción cuestionadora del poder absoluto que predominó en Europa desde finales del siglo XV y principios del XVI hasta finales del siglo XVIII. Fue considerado por sus propulsores como la filosofía política de la libertad y de la razón, que representaba el respeto por la vida privada y el constitucionalismo.

También, fue presentado como una ruptura de las cadenas, sobre todo religiosas y sociales, que inmovilizaban el pensamiento desde la etapa medieval y el absolutismo.

La formación de este tipo de Estado tiene como antecedentes la Revolución inglesa de 1688, que profundizó la primacía del Parlamento sobre la monarquía. También la Revolución francesa de 1789 es un antecedente importante. En ella se dio por tierra con la organización estamental y aristocrática del Antiguo Régimen. El Estado liberal se extendió con fuerza por el Occidente hasta la crisis económica mundial de 1929-1930.

Por otra parte, dentro del Estado liberal se incluyó el ascenso político de la burguesía. La burguesía desplazó a la nobleza y se constituyó en la nueva clase social dominante muy vinculada al capitalismo y el comercio. También profundizó un proceso de secularización social.

> El desarrollo del Estado liberal provocó, entre otras cosas, que la Iglesia dejara de tener el monopolio de la educación y la cultura.

El Estado liberal plantea la defensa de los llamados derechos naturales, inviolables, precontractuales e individuales. El hombre en su estado presocial, anterior a la formación de la sociedad, ya posee los derechos de la igualdad, de libertad y de propiedad privada.

Para preservar estos derechos, los mismos hombres deciden firmar un contrato mediante el cual acuerdan vivir en sociedad y crear el Estado que debe mantenerse contenido y limitado en su propensión a dominar la sociedad; para ello, el liberalismo propone un ejercicio equilibrado del poder.

En la esfera política, el Estado liberal establece que la legitimidad del gobernante se obtiene en las elecciones periódicas, cimentadas en la vigencia de constituciones y leyes que son acompañadas por

la división de los poderes, a fin de neutralizar el despotismo.
En la esfera económica, el Estado liberal se apoya en la creencia de leyes naturales del mercado (leyes de oferta y demanda, y libre competencia) y en la iniciativa individual. Los liberales creían que el espíritu de lucro individual promovía el beneficio personal y, al mismo tiempo, el mejoramiento del conjunto de la sociedad. Se trata de un Estado *no interventor* en la esfera económica que busca remover obstáculos para que los mercados logren autonomía. Es decir, es un Estado mínimo, que concibe el mercado como el único capaz de asignar eficientemente los recursos.
Por ello, según las versiones extremas de este tipo de gobierno, al Estado le corresponde solamente vigilar la seguridad exterior y la de los individuos, la realización de obras públicas (por ejemplo, construcción y mejoramiento de caminos) y la enseñanza elemental (Locke, 1990).

El Estado fascista

El fascismo fue un movimiento político autoritario surgido en Europa en las primeras décadas del siglo XX. A pesar de que el término "fascista" se utiliza para diversos casos contemporáneos entre sí, no es lo mismo el régimen de Benito Mussolini en Italia, que el nacionalsocialismo de Adolf Hitler en Alemania, ni el franquismo español o el autoritarismo de Antonio de Oliveira Salazar en Portugal. No obstante, es posible establecer ciertos rasgos comunes que permitan una comprensión general como la que se pretende en este capítulo.

El Estado fascista se inmiscuye en todas las esferas de la sociedad. El poder del Estado no posee límites y su control sobre la sociedad es total.

En el caso del gobierno de Mussolini en Italia, el país fue gobernado por un aparato partidario, el partido fascista. A las prácticas políticas del fascismo se sumaba un fuerte contenido místico, generalmente basado en el líder. Existe un culto al héroe y a la voluntad que termina sosteniendo un ideal militarista y vinculado a la expansión territorial, ya que el héroe se destaca venciendo a los enemigos del extranjero. De hecho, el discurso fascista poseía contenidos racistas que legitimaban el accionar contra los otros.

Por eso la propaganda tuvo un papel clave en el desarrollo y predominio de estos movimientos, como también el uso de la fuerza contra quienes se opusieran (tanto en forma legal como ilegal).

El surgimiento del Estado fascista en Italia y de otros gobiernos de índole similar en Europa se explica en gran medida, por la llamada "reacción de miedo", generada por la presencia del comunismo. En 1917, había triunfado la Revolución rusa y, como resultado de ello, se había conformado el primer país comunista: la Unión Soviética. Existía entonces un temor sobre que el comunismo se expandiera por Europa y quitara a las personas sus propiedades y en especial a los patrones, la propiedad de sus fábricas. Para evitar que esto ocurriera, un sector importante de la sociedad reclamaba un gobierno fuerte y decidido con un líder extraordinario con mano dura. Pero ese liderazgo primero iba a someter a su propia sociedad.

Al mismo tiempo, aumentaba el rechazo a la democracia liberal, ya que esta era percibida como incapaz de dar soluciones a la realidad imperante. Y esto era subrayado especialmente por los gobiernos de índole fascista. Quienes apoyaban al fascismo consideraban que la democracia no podía poner freno a la revolución social, ni vencer a los países vecinos en una guerra por nuevas tierras.

Además del temor al comunismo, también la rivalidad con los países vecinos fue importante para explicar el auge del fascismo. El

Estado fascista era fuertemente nacionalista, lo cual también servía para justificar la guerra y la inversión en la industria de las armas. En el discurso fascista, siempre se apuntaba a la presencia de un enemigo externo e interno que se oponía al destino de grandeza del país donde surgía y al que se debía vencer por la fuerza.

El nacionalismo ayuda a diferenciarse de los demás y es una herramienta política muy útil para homogeneizar a la sociedad, a quienes los fascistas desean convertir en una unidad sin disidencias.

El fascismo en Italia, como en los otros países en que surgió, apelaba a todos los sectores sociales diciéndoles lo que querían escuchar. A diferencia del comunismo que se autodefinía como clasista y representante de los intereses de una clase –la clase trabajadora–, los fascistas utilizaban un discurso *policlasista*.

Este discurso se dirigía a diversos sectores sociales, aun cuando las promesas fueran contradictorias entre sí. Por ejemplo, prometía mejorar las condiciones de vida y la dignidad laboral de los obreros mientras que a los patrones les aseguraba la restauración del orden y la jerarquía social en forma autoritaria.

Para el Estado fascista solo importaba el Estado y reconocía alguna importancia al individuo solo si sus intereses coincidían con los del Estado. Por ello, el fascismo se oponía al liberalismo clásico que planteaba la reducción del papel del Estado en nombre de la defensa de los derechos del individuo.

El Estado fascista lo abarca todo: fuera de él no pueden existir valores humanos y espirituales; por ello es totalitario y profundamente antidemocrático.

De acuerdo con lo expuesto, se pueden sintetizar algunas de las características fundamentales del Estado fascista: ejerce un totalitarismo nacionalista, está impregnado de xenofobia y es claramente opuesto al pluripartidismo propio de los regímenes democráticos. El fascismo se caracteriza por ser un sistema de un solo partido; y se funda en la existencia de un principio de jefatura carismática (véase el Capítulo 2 de P. Gómez Talavera), en el cual la palabra del líder o conductor es inapelable (Payne, 1982).

El Estado de bienestar o benefactor

El Estado de bienestar o benefactor se desarrolló en Occidente a partir de 1945, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Se conformó para dar solución a los efectos económicos y sociales que la contienda bélica había provocado y a los altísimos costos de la reconstrucción de los países involucrados en la guerra.

Este tipo de Estado buscaba, de hecho, una fórmula que permitiera retomar el rumbo del crecimiento, por un lado, y el logro de la estabilidad social ante el avance del comunismo, por otro. Por ello, puede entenderse que es el producto de una toma de conciencia de la incapacidad del Estado liberal de dar respuesta a los desafíos de la posguerra.

El Estado de bienestar es impulsor de políticas tendientes a asegurar la vida de la población, desde la cuna a la tumba, para evitar las crisis recurrentes del sistema capitalista. En este Estado, las instituciones públicas promueven transferencias sociales de fondos públicos (por ejemplo, mediante seguros de desempleo y pensiones), que mejoran la calidad de vida de los habitantes.

Se caracteriza por la búsqueda y el mantenimiento de altos niveles de ocupación, con una fuerte tendencia al pleno empleo. Esta

política también incluye salarios altos con el propósito de mantener altos niveles de producción. A la vez, impulsa la expansión del gasto público, en general, y del gasto social, en particular, transformándose en un prestador de servicios tales como educación, salud, previsión social, jubilaciones.
Estas funciones son acompañadas por una legislación que protege las condiciones laborales, la prestación de los servicios y la calidad de los productos que son necesarios para la vida social.

El Estado de bienestar busca intermediar en las relaciones entre las fuerzas del capital (los empresarios) y las del trabajo (los sindicatos).

La intermediación implica una fuerte presencia e intervención del Estado, como árbitro y constructor del consenso entre las partes. A nivel político esto se concreta de la siguiente manera:

> *... El movimiento obrero renuncia a cuestionar las relaciones de producción basadas en la propiedad privada a cambio de la garantía de que el Estado intervenga en el proceso redistributivo, a los efectos de asegurar condiciones de vida más igualitarias, seguridad y bienestar, a través de los servicios, el pleno empleo y la defensa de una distribución más equitativa de la renta nacional (Saborido, 2002: 4).*

El Estado de bienestar es interventor y regulador en la esfera económica. Por eso, grava la rentabilidad de las empresas y de los sectores económicamente dominantes de la sociedad a fin de promover una eficiente distribución de la riqueza dirigida a los sectores de menores recursos. En el mismo sentido, el Estado se asume como empresario y puede asociarse con el capital privado impulsando la existencia de una economía mixta.

El Estado de bienestar ha generado una verdadera expansión de los derechos sociales y políticos.

Si bien el Estado de bienestar fue el destinatario de diferentes críticas, en especial por el gasto social, es necesario destacar que su vigencia trajo como consecuencia un conjunto de transformaciones positivas. En efecto, fue observable un vertiginoso crecimiento de la población en general y de la población activa en particular.

Por eso mismo estimuló el aumento del comercio internacional, que se expandió a un ritmo explosivo. A la vez se registró un fuerte retroceso del analfabetismo y un significativo incremento de las matrículas educativas en todos los niveles, especialmente, en la esfera universitaria.

Cabe señalar el papel de importancia creciente que pasaron a desempeñar las mujeres. El ingreso de la mujer al mercado laboral no era ninguna novedad, pero a partir de finales del siglo XIX su número aumentó. Otro hecho inédito en la época fue que las mujeres hicieron su entrada en un número impresionante en la enseñanza superior.

En definitiva, más allá de otros cambios igualmente trascendentes operados en el mundo de posguerra, puede afirmarse que la sociedad europea de aquella época vivió una verdadera "Edad de Oro".

En la década de 1970 comenzó a agravarse la crisis económica y se ahondaron los cuestionamientos económicos y políticos al Estado de bienestar, sobre todo por el dinero que gastaba en políticas sociales. En efecto, la crisis del petróleo de la década de 1970, que rápidamente cuadruplicó el valor de este insumo clave, generó una crisis energética y aumentó los costes de producción.

En el bloque socialista coexistían países de todos los continentes, incluyendo europeos como la República Democrática Alemana

(Alemania oriental), Yugoslavia, Bulgaria, Rumania, Albania, etcétera. La existencia de estos países era considerada una amenaza para los países occidentales capitalistas como Francia, la República Federal Alemana (Alemania occidental), Italia, España, Portugal, Grecia, etcétera. Por eso Estados Unidos, desde fines de la Segunda Guerra Mundial, había invertido grandes cantidades de dinero para la reconstrucción de posguerra y, luego, en la defensa para que fueran una barrera frente al avance del comunismo que implementaba la Unión Soviética.

Sin embargo, en las décadas de 1960 y 1970, Estados Unidos vio crecer su déficit fiscal en forma significativa, y gran parte de ello se debió a los costos que ocasionaba la intervención en la guerra de Vietnam. Para mediados de la década del 70, Estados Unidos decidió recortar los gastos originados en la defensa europea y los traspasó a los países que antes descansaban en la ayuda norteamericana para costearlos.

En consecuencia, entre los gastos de energía, el aumento de los costos de las materias primas que este aumento del petróleo estimulaba y la necesidad de empezar a financiar los gastos militares, el déficit fiscal de los Estados europeos comenzó a crecer significativamente. Además, tenían grandes burocracias y sus intervenciones se habían vuelto menos eficientes y muy costosas.

> En otras palabras, para pagar los nuevos gastos en energía y también lo utilizado para mantener el creciente costo de la carrera armamentista que provocaba la Guerra Fría, el Estado debía poner cada vez más dinero que ya no podía utilizarse para mantener el bienestar de la población.

Esto hizo surgir una corriente de pensamiento que proponía una reorganización que dará lugar a otro tipo de Estado.

El Estado neoliberal

En la década de 1990, la mayoría de los países socialistas entró en una crisis final que derivó en que el símbolo del comunismo cayera, y provocó que la Unión Soviética desapareciera. Con ella también fue arrastrada la creencia de que el Estado debía encargarse de todo lo relativo a la sociedad. El Estado soviético se había convertido en modelo del autoritarismo, de ahogo de la iniciativa individual, de falta de libertad y pluralismo y, además, de ineficiencia económica.

Esto se sumaba a la crisis de los Estados de bienestar europeos antes explicada. Por otra parte, el avance de la globalización colocaba cada vez más el centro del poder en el escenario global. Las fronteras nacionales comenzaron a perder importancia, el capitalismo abría una nueva etapa en que el mundo comenzaba a interconectarse y las barreras nacionales a desaparecer.

La caída del comunismo permitió una gran expansión del capitalismo a nuevos mercados y esto se vio consolidado por un gran salto tecnológico que facilitó las comunicaciones y redujo el tiempo necesario para salvar grandes distancias.

En definitiva, la globalización así entendida les quitó protagonismo a los Estados nacionales y el capitalismo comenzó a liberarse de las barreras que estos Estados ponían. En ese contexto el neoliberalismo (una nueva interpretación del liberalismo clásico) remarcó la necesidad de reducir la importancia asignada al Estado nacional como regulador de la vida social y la economía.

Por ello las políticas neoliberales proponen trasladar el peso de las decisiones económicas al mercado, considerándolo como el único asignador eficiente de recursos. También promueve la eliminación de controles y regulaciones estatales que frenen el desarrollo económico.

Este tipo de Estado tuvo sus más claros exponentes en la primera ministra británica Margaret Thatcher y en el presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, quienes gobernaron sus países durante la década de 1980. En América Latina un precursor de este tipo de políticas económicas fue el dictador chileno Augusto Pinochet, aunque fue en la década de 1990 cuando las ideas neoliberales se expandieron por la región.

El neoliberalismo predica especialmente la apertura de la economía, eliminando las protecciones económicas que recaen sobre algunos sectores. Es decir, se busca la entrada de bienes y servicios de un país a otro, sin importar que compitan con ventaja con los producidos en el país que los recibe.

El neoliberalismo sostiene que las medidas reguladoras y proteccionistas, que se implementaron anteriormente en el comercio exterior, atentaron contra la libre circulación de bienes y servicios, y obstaculizan la eficiencia económica del sistema internacional.[1]

El Estado de bienestar se financiaba mediante impuestos o, en algunos casos, favoreciendo la producción nacional para proteger el trabajo del país. Esto se hacía impidiendo que productos de mejor calidad y/o más económicos ingresaran al país y favoreciendo a los productos nacionales eliminando el pago de impuestos o subsidiando a quienes fabrican en su país.

El neoliberalismo se opone a las políticas proteccionistas, argumentando que de este modo se producen bienes de poca calidad y más caros. Entonces para implementar las políticas neoliberales, la apertura de la economía precisa de una reforma financiera tendiente a desgravar (eliminar gravámenes, costos o impuestos) a las

1. Las políticas proteccionistas son medidas cuyo objetivo es que los bienes producidos dentro de un país puedan competir con ventaja sobre los que se producen en el exterior (por ejemplo, mediante la aplicación de impuestos extra a los productos extranjeros).

actividades financieras y, también, a las actividades que llevan a cabo empresas locales e internacionales.

En definitiva, sostiene medidas que suponen una mayor obtención de inversión de los sectores económicos, sobre todo de los capitales extranjeros. Otra de las características del Estado neoliberal es que promueve la privatización de empresas públicas a fin de disminuir el gasto público (y así lograr evitar o reducir el déficit fiscal). La idea de eliminar el gasto público excesivo se implementa de diversas formas. También deben mencionarse las estrategias de flexibilización laboral, sobre todo en sociedades donde los sindicatos han construido importantes sistemas de protección sobre el trabajo formal. En algunos casos –en sistemas federales– promueve una descentralización del Estado nacional. De este modo se transfieren responsabilidades que antes eran ejercidas por el Estado nacional a las jurisdicciones provinciales. Tal es el caso de la educación o de la salud pública.

El objetivo de estas reformas es disminuir el costo laboral de las empresas de modo de ofrecer mejores condiciones y así estimular la llegada de inversiones extranjeras. Esto se combina con la aparición de nuevas tecnologías que impactan fuertemente en el mundo laboral como se ve también en el texto de Agresti y Federico (2010).

> El neoliberalismo busca imponer un capitalismo *desregulado* sin normas o leyes que restrinjan su actividad y que permita un aumento de la actividad y la innovación privada.

Sin embargo, los resultados que se produjeron cuando se aplicó sin ningún otro criterio no siempre lograron estos objetivos y favorecieron la concentración económica y el crecimiento de las desigualdades.

Los tipos de Estados en América Latina

Como se vio anteriormente, el Estado de bienestar se concretó en Occidente y en los años de la segunda posguerra. Mientras que en Europa adoptó la función de árbitro, amortiguando tensiones sociales entre diferentes actores y convirtiéndose en el actor central de la política nacional, en América Latina su lugar fue totalmente el opuesto.

El Estado de bienestar en América Latina se expandió en forma incompleta, significa que no logró los beneficios sociales de la calidad y en la cantidad que ocurrió en Europa. Esto fue así por diversos factores, uno de ellos es que los Estados europeos recibieron grandes préstamos y financiaciones de parte de Estados Unidos que estaba interesado en evitar la influencia comunista en la región. Tampoco existió en América Latina un consenso sobre la necesidad de hacer un Estado más inclusivo, aun con el temor que existía frente al avance comunista que se pensaba controlar más con la represión que con mayor inclusión y nuevos derechos sociales.

Por eso, el Estado de bienestar en América Latina –y particularmente en la Argentina– fue producto de luchas diversas y de imposiciones de un sector sobre otro y generalmente mediante formas autoritarias, ya que no existía un consenso para hacerlo de otra forma.

Mientras que en Europa los Estados buscaron imponer reglas de juego que fueran consensuadas y al mismo tiempo generar un bienestar básico para toda la población, en América Latina en general y en la Argentina en particular, los sectores trabajadores tuvieron que enfrentar a gobiernos conservadores y de a poco ir consiguiendo algunas reivindicaciones y avances. Esto ocurrió primero con Yrigoyen y Alvear, en algunos casos durante los años de la década de 1930, y bajo los gobiernos de Perón (Romero, 2017).

Uno de los problemas que estimularon los conflictos en América Latina es la creencia de que lo otorgado a un grupo era necesariamente una pérdida para otro.

En la Argentina, el neoliberalismo alcanzó su consolidación con el gobierno del peronista Carlos Menem. También se considera presidentes neoliberales a Alberto Lacalle en Uruguay, Alberto Fujimori en Perú, Arnoldo Alemán en Nicaragua y Carlos Salinas de Gortari en México, entre otros.

Bibliografía

Agresti, P. y Federico, A. (2010): *Sociedad y Estado en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Eudeba.
Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G. (1976): *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores.
Hobsbawm, E. (1998): *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica.
Locke, J. (1990): *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Aguilar.
Romero, L. A. (2017): *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2016*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
Saborido, J. (2002): *Consideraciones sobre el Estado de Bienestar*, Buenos Aires, Biblos.

III. Régimen político

4. Regímenes políticos. Herramientas para bajar el grado de abstracción

Max Povse

Introducción

La palabra "régimen" es polisémica, es decir, tiene muchos significados. En líneas generales es entendida como un conjunto de reglamentaciones que determinan el funcionamiento de un proceso o sistema. Pero también está cargada de un sentido peyorativo, utilizada para definir dictaduras, autoritarismos o totalitarismos.[1]

En este capítulo analizaremos la definición genérica del concepto de "régimen político", que en la ciencia política hace referencia al conjunto de reglamentaciones que determinan cómo se accede, y cómo se ejerce el poder.

"Poder" también es un concepto polisémico y distintos autores lo piensan de manera diferente. Aquí tomaremos la concepción weberiana, que lo asimila a la idea de dominación, es decir, la obediencia voluntaria de una sociedad a sus líderes (véase el Capítulo 2 de P. Gómez Talavera).[2]

1. Véase Levi (1989).

2. Véase también Weber (1964) y Duverger (1982).

El régimen político es el conjunto de reglamentaciones que determinan cómo se accede y cómo se ejerce el poder.

¿Cuáles son los tipos de régimen político?

Un tipo es una categoría que se utiliza para definir *idealmente* (no empíricamente) un conjunto de características que constituyen algo distintivo. Las tipologías que se elaboran de los regímenes políticos suelen utilizar dos categorías mutuamente excluyentes como extremos de un continuo: democracia y autoritarismo.

La definición que se tome de democracia, claro está, modificará la de autoritarismo, y viceversa, pues la construcción de estos tipos se hace sobre la base de indicadores variables que asumen un valor o una característica específica. Entre ambos tipos, existen variantes que se definen por la ausencia de algunas de las características de los tipos extremos.

La democracia es uno de los tipos ideales de régimen político, que se sitúa en un extremo del espectro. Un régimen político es democrático cuando el acceso y el ejercicio del poder son limitados. Ello quiere decir que dicho acceso se hace a través de un sistema electoral en el que se llevan adelante elecciones libres y justas, a través de las cuales se elige a los representantes tanto legislativos como ejecutivos (diputados, senadores, presidentes, gobernadores, intendentes, etcétera).

Además, los elegidos deben ejercer el poder también de manera democrática, lo que significa que debe existir un Estado de derecho, con división de poderes, y pesos y contrapesos entre ellos para impedir la concentración en un solo actor. Por otra parte, los ciudadanos tienen derechos civiles y políticos, y gozan de las libertades de expresión, reunión y asociación. Asimismo, el poder de

los representantes no debe estar limitado de manera ilegítima por actores externos al gobierno (tales como las Fuerzas Armadas, un partido político, la Iglesia, etcétera).

El autoritarismo, en cambio, está definido por las características exactamente opuestas a la democracia. Es decir, el acceso y el ejercicio del poder no están limitados por un sistema electoral y un Estado de derecho. Quien gobierna no es *representante* de los ciudadanos, sino que asume ese rol por medios no democráticos. Algunos ejemplos de esto último pueden ser un golpe de Estado, el nombramiento por parte de un partido sin pasar por las reglas de acceso electoral o, en una monarquía, por ser parte de la línea de sucesión.

En el autoritarismo tampoco existen límites al ejercicio del poder, es decir, no existe una división de poderes y los ciudadanos no tienen derechos civiles y políticas garantizadas.

Como se puede apreciar a simple vista, pocos regímenes en el mundo cumplen con exactamente todos los rasgos de uno u otro tipo. Los tipos teóricos, como los que trabajamos en este texto, son aproximaciones para tratar de entender realidades que, en general, siempre son más complejas y difíciles de encerrar en definiciones absolutas (véase el texto sobre la poliarquía de Margarita Batlle en el Capítulo 5).

En un régimen democrático, por ejemplo, a veces las elecciones no son del todo limpias: pueden ser parcialmente libres, el sufragio puede no ser universal o pueden existir partidos políticos proscriptos. También puede suceder que los poderes no son totalmente independientes (por ejemplo, que el Poder Judicial sea adicto al gobierno) o que las libertades civiles y políticas sean vulneradas (por la censura o limitaciones a la reunión de ciudadanos opositores al gobierno, entre otras). Por su parte, existen autoritarismos que también tienen elecciones (y hasta son "competitivas"), pero

el ejercicio del poder luego no es democrático, y son gobiernos despóticos.

Entonces, si existen tantas excepciones, ¿*dónde* se dibuja la línea entre lo que es democracia y lo que es autoritarismo?

Dependiendo de la definición que se tome del concepto ideal, sea democracia o autoritarismo, dependerá dicha delimitación que se hará sobre la base de "subtipos" que se encuentran más abajo en la escala de abstracción. Esto quiere decir que, a partir de los grandes conceptos generales deben construirse otros, más específicos y explicativos, a los que la ciencia política ha llamado en los últimos años: "regímenes políticos con adjetivos".

Entonces, ¿qué significa "regímenes políticos con adjetivos"?[3]

Regímenes políticos con adjetivos

Entre los subtipos de régimen político se encuentran diversos conceptos: la poliarquía, la democracia delegativa, o la dictadura (véase el Capítulo 5 de M. Battle, el Capítulo 6 de P. Bertino y el Capítulo 8 de V. Beyreuther). Estos tres conceptos hacen referencia a subtipos específicos de lo que puede ser una democracia (los primeros dos), y un subtipo del autoritarismo (la dictadura).

Un régimen político puede tener elecciones libres y libertades políticas garantizadas, pero alguno de los indicadores que nos permiten decir eso no son completamente convincentes. En el caso de la *democracia delegativa*, casi todos los indicadores coinciden con valores propios del tipo ideal de democracia, pero al menos uno de ellos no concuerda: la separación de poderes.

En el caso de las dictaduras, hasta en algunos casos pueden involucrar elecciones, pero, en tanto estas no son libres y no existen

3. Véase también Collier y Levitsky (1998).

limitaciones al poder de quien gobierna, constituyen un subtipo más cercano al autoritarismo.

Existen muchos otros ejemplos de subtipos de democracia y autoritarismo entre ambas definiciones ideales: democracia iliberal, tutelada, hegemónica, autoritarismo competitivo, plebiscitario o limitado. Debido a que muchos de estos ejemplos se aplican a casos específicos, no constituyen tipos ideales, sino subtipos de alguno de los dos polos del continuo de régimen político.

Regímenes híbridos (ni democracia ni autoritarismo)

Frente a esta proliferación de subtipos nombrados de acuerdo al caso que se estudia, existe una proposición para pensar un tercer tipo ideal de régimen político, que se encuentra en medio de los dos extremos entre democracia y autoritarismo: *el régimen híbrido*.

> Un régimen híbrido es aquel que combina elementos de los regímenes democráticos y no democráticos.

Un régimen híbrido se caracteriza por tener indicadores con valores tanto democráticos como autoritarios. Un ejemplo pueden ser un régimen en el que haya elecciones libres, pero exista una "cancha inclinada" en favor del partido de gobierno, es decir que los recursos del Estado se usen a favor de la fuerza gobernante.[4]

Como otro ejemplo de estos indicadores puede mencionarse uno en el que la libertad de expresión esté asegurada, pero no la de asociación; otro caso puede ser un régimen en el que haya división de poderes, pero el Ejecutivo tenga una cantidad de poder desmesurado con respecto a los otros.

4. Véase Levitsky y Way (2004).

En la historia de la Argentina pueden señalarse como regímenes híbridos (por distintas causas y con distintas formas) los gobiernos de Agustín Pedro Justo, Juan Domingo Perón, Arturo Frondizi, Arturo Umberto Illia e Isabel Perón (Romero, 2017).

¿Cómo se transforma un régimen político en otro?

Se denomina transición al proceso mediante el cual un régimen político cambia a otro (esto se profundiza en el Capítulo 10 de N. Simone). Para que exista una transición, debe haber cambios profundos en los valores de un indicador: por ejemplo, libertad de expresión o libertad de reunión.

Se denomina *transición* el período de tiempo que transcurre entre un régimen y otro. Si en un régimen democrático se limitan los derechos de los ciudadanos, por ejemplo, se coarta la libertad de expresión o de asociación, el régimen pasa a ser híbrido, es decir, posee características de los regímenes democráticos y otras de los no democráticos, y no se define totalmente por ninguno de los dos tipos.

Si la tendencia autoritaria persiste y se restringen aún más las libertades y garantías, como la posibilidad de formalizar una oposición política, puede llegar a ser autoritario, es decir, claramente no democrático.

A la inversa, si un régimen autoritario comienza un proceso de democratización, que puede incluir la organización de elecciones libres, pasa a ser híbrido, y si deja de limitar las libertades civiles y la división de poderes, puede pasar a ser democrático.

Entonces los regímenes son fluidos y pueden cambiar en la medida en que quienes ejercen el poder modifican sus propias políticas. Por supuesto, también pueden mantenerse en el mismo modo en que se iniciaron y nunca cambiar de tipo.

El gobierno de Raúl Alfonsín, por ejemplo, llevó adelante, desde el primer día al último, políticas relacionadas con un régimen democrático, mientras el gobierno del general Jorge Rafael Videla nunca abandonó su carácter dictatorial y no democrático.

Es muy importante no confundir cambio de gobierno con cambio de régimen. Un gobierno puede mantenerse en el poder y cambiar el régimen, o un régimen puede mantenerse aunque cambie el gobierno (por ejemplo, las sucesiones entre Videla, Roberto Eduardo Viola, Leopoldo Fortunato Galtieri y Reynaldo Bignone durante el Proceso de Reorganización Nacional).[5]

> No es lo mismo un cambio de régimen que un cambio de gobierno.

La Argentina ha atravesado todo tipo de transiciones, desde el régimen autoritario de la república posible que ejercía el Partido Autonomista Nacional, al democrático de Hipólito Yrigoyen. Otra transición para mencionar es la que se inicia con el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962), que puede designarse como régimen híbrido hacia uno de carácter autoritario a partir de 1962 y la asunción de José María Guido. El régimen volvería a ser híbrido con la elección de Arturo Illia (1963-1966), y con su derrocamiento, la Revolución Argentina marcó un nuevo cambio hacia el autoritarismo (1966-1973).

Bibliografía

Collier, D. y Levitsky, S. (1998): "Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa", Ágora *8*, pp. 99-122.

Duverger, M. (1982): *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Madrid, Ariel.

5. Véase Romero (2017).

Levi, L. (1989): “Régimen político”, en Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G., *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, pp. 1409-1410.
Levitsky, S. y Way L. (2004): “Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo”, *Estudios Políticos*, 24, pp. 159-176.
Romero, L. A. (2017): *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2016*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
Weber, M. (1964): *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica.

5. Los sistemas políticos contemporáneos. De la democracia a la poliarquía

Margarita Batlle

Introducción

El término "democracia" es utilizado tanto por las ciencias sociales como por la opinión pública y los medios de comunicación a la hora de describir y explicar el funcionamiento de los sistemas políticos contemporáneos. Sobre todo en aquellos lugares donde las elecciones son las que determinan cómo se conforma el gobierno.[1] En ámbitos académicos, el concepto ha ido complejizándose con una gran cantidad de significados diferentes a partir de adjetivos o "apellidos" que lo acompañan, acuñados desde diferentes perspectivas analíticas. Esto ha llevado a la "proliferación de fórmulas conceptuales alternativas" incluso contradictorias, sobre qué es o qué debería ser una democracia (Collier y Levitsky, 1998: 101).

1. Este concepto, su definición y sus alcances han cambiado mucho a lo largo de la historia. Haciendo un recuento sintético de la teoría democrática contemporánea, se pueden agrupar tres tradiciones muy diferentes unas de otras: la teoría clásica o aristotélica, la teoría medieval y la teoría moderna o maquiavélica. Estas tres distintas tradiciones evidencian el modo en que, de la mano de los cambios acontecidos en la historia de la humanidad, las aproximaciones al concepto también se han ido modificando (Bobbio, 2000: 441).

En los diversos escritos sobre la democracia se hace mención a la *"*democracia directa*"* y también a la "democracia deliberativa"*,* la "democracia social" y la "participativa". Todos estos conceptos apuntan a diferentes tipos de democracias que tienen como denominador común (a veces el único) la realización de elecciones y la participación, en el gobierno, de un amplio sector de la sociedad (véase el Capítulo 4 de M. Povse).

Frente a la dificultad –conceptual y analítica– que plantea la utilización del término "democracia", el célebre politólogo Robert Dahl se propuso ordenar y sistematizar el concepto a partir de una visión *minimalista*, es decir, asumiendo que aquello que define a un régimen como democrático es el hecho de que sus gobernantes lleguen a ocupar el poder a través de elecciones competitivas (Schumpeter, 1976).

Para esto, Dahl planteó un nuevo concepto: la poliarquía que, con el correr del tiempo, se fue convirtiendo en un referente clásico en los estudios sobre la democracia y la representación. El concepto de poliarquía surge para dar cuenta del modo en que funcionan, según Dahl, los sistemas políticos occidentales contemporáneos en la práctica concreta y real. Las poliarquías son, pues "democracias imperfectas" (Máiz, sin fecha: 24).

> El concepto de *poliarquía* es la manera más simple y que mejor describe a las sociedades democráticas realmente existentes (García Jurado, 1996/97: 41).

De acuerdo con Dahl, la democracia sería más una idea que perseguir que una realidad concreta. La democracia es un sistema inalcanzable e imposible de adoptar en la práctica. "Esto significa que es necesario reconocer que la democracia es un orden utópico e ideal al que no puede aspirar la sociedad, pues

su realización no está al alcance de la humanidad" (García Jurado 1996-1997: 41).

¿Qué significa "poliarquía"?

El concepto de poliarquía designa la democracia realmente existente. En el libro *Politics, Economy and Welfare,* del año 1953, Robert Dahl y Charles Lindblom plantearon que un sistema poliárquico posee varias características que lo definen y distinguen de otros sistemas políticos.

En primer lugar, la poliarquía se caracteriza por el derecho al voto, es decir que las elecciones determinan quiénes conforman un gobierno. Al mismo tiempo, todos los ciudadanos tienen derecho a presentarse a elecciones y competir por los cargos públicos, es decir que hay una igualdad de oportunidades en ese sentido.

> *Primera* característica de la *poliarquía*: derecho a votar y a ser votado.

En segundo lugar, en una poliarquía se debe garantizar la igualdad del voto. El sufragio en una poliarquía es universal, es decir, abarca a toda la ciudadanía que, según la Constitución, cumple las condiciones que le permitan el ejercicio del voto. El sufragio debe estar garantizado para todos los ciudadanos capacitados por la constitución para hacerlo y los votos, que se depositan en las urnas, deben tener todos el mismo valor (es decir que el voto de ningún ciudadano puede valer más que el de otro).

En una poliarquía, las autoridades públicas, que ejercen el gobierno, son elegidas por los ciudadanos, lo cual da origen al vínculo de la representación. Por ello, las elecciones mediante las cuales las autoridades son elegidas deben ser libres y limpias. Dicho de

otro modo, no debería configurarse ninguna sospecha de fraude que les reste legitimidad o afecte la confianza de los ciudadanos en el proceso.

Segunda característica de la *poliarquía*: las elecciones deben ser limpias y todos los votos deben valer lo mismo.

En tercer lugar, debe existir una subordinación de los funcionarios públicos no elegidos a aquellos elegidos popularmente. Esto no quiere decir que los funcionarios políticos no deban rendir cuentas y ser controlados por otras instituciones como la justicia o los parlamentos. Por el contrario, significa que no debe haber una persona o grupo que posea el poder (o pueda condicionarlo) sin haber sido electo de manera democrática, es decir, a través de elecciones.

Tercera característica de la *poliarquía*: los funcionarios públicos electos no pueden ser condicionados por personas sin representación popular electoral

Una cuarta característica es que debe existir una alternativa frente al gobierno de turno. Es decir que de acuerdo con Dahl, en el desarrollo la poliarquía cobra una especial relevancia la capacidad de participación y control sobre los funcionarios electos. Dahl sostiene también que en un sistema poliárquico cada ciudadano tiene la posibilidad de asociarse libremente a los diferentes grupos que sean de su interés.

Cuarta característica de la *poliarquía*: debe existir una alternativa frente al gobierno y cada ciudadano puede elegir a qué grupo acercarse.

En quinto lugar, en una poliarquía deben garantizarse diversas fuentes a través de las cuales los ciudadanos reciben la información. En una poliarquía hay libertad de expresión. Así, deben evitarse los monopolios o desequilibrios informativos.

Para lo antedicho deben existir fuentes de información diversas que cuenten con las garantías para realizar su trabajo y convertirse en un canal efectivo entre el ciudadano y los acontecimientos nacionales o internacionales. De este modo, la ciudadanía puede contar, entonces, con diferentes alternativas a las que acudir o de las que recibir la información.

En el marco de esa diversidad se allana el camino para que el ciudadano pueda informarse de una manera integral permitiendo así avanzar en la circulación de información. Estas distintas fuentes informativas, entre otras cosas, pueden ser un elemento más para acercar a representantes y representados y aportar herramientas más adecuadas para ejercer el control de los segundos sobre los primeros.

Quinta característica de la *poliarquía*: la existencia de libertad de expresión y variedad de información.

En sexto lugar, en una poliarquía deben existir opciones diferentes, no solo en términos de partidos políticos o candidaturas en competencia por el poder, sino también respecto de los tipos de políticas que se implementan. Es decir, no puede haber solo un partido. Tampoco puede ocurrir que un partido gane siempre las elecciones.

Esta característica plantea el rol de los partidos políticos, en tanto instituciones encargadas de sumar intereses y demandas diversas de la ciudadanía. Los partidos son en la poliarquía los protagonistas de la competencia y del ejercicio del poder, ya que logran

interpretar y representar los intereses heterogéneos que conviven en una sociedad.

Sexta característica: para que exista una poliarquía debe haber partidos diferentes con iguales posibilidades de llegar al poder y que, a su vez, representen programas e ideas distintas.

Para que se cumplan todas las características que conforman una poliarquía, se requiere que exista un marco institucional (legal y político) que garantice su funcionamiento. En el próximo apartado se desarrollará este tema.

El marco institucional de la poliarquía

Como se ha anticipado en el apartado anterior, para que las condiciones que componen la poliarquía se cumplan, hacen falta condiciones políticas y legales. Por esto es que deben existir instituciones que permitan el correcto funcionamiento de una poliarquía.

Las instituciones de la poliarquía deben regirse bajo dos principios fundamentales: el de *inclusión* y el de *contestación*.

El principio de inclusión se relaciona con la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en las decisiones que se toman desde el gobierno, vale decir que la participación más allá de lo meramente electoral; por ejemplo, organizando en asociaciones voluntarias, haciendo peticiones al Estado y a los dirigentes políticos, manifestándose en las calles, etcétera.

Por su parte, el principio de contestación se refiere a la existencia de competencia política, es decir, a un sistema con elecciones competitivas, sin que el poder sea ejercido de manera monopó-

lica, y haya lugar para la alternancia de partidos y candidatos en el gobierno.

En la poliarquía, los partidos políticos juegan un rol clave. Esto se debe observar en su función de canal entre el ciudadano y el gobierno, lo que se denominó anteriormente como el principio de inclusión. El papel de los partidos, también, debe entenderse como la voluntad de colocar a sus candidatos en cargos públicos mediante elecciones (principio de contestación).

La participación de la ciudadanía y la existencia de elecciones transparentes, universales y competitivas que permitan la alternancia de autoridades del Estado son principios que se asocian al funcionamiento de un sistema democrático y, en la propuesta teórica de Dahl, pasan a ser rectores de todas las características de la poliarquía.

Conclusiones. ¿La poliarquía como una versión "real" de la democracia?

La complejidad del concepto de democracia constituye un obstáculo, tanto analítico como práctico, sobre el sentido que se le otorga a su significado. Esto se observa en la existencia de ideas diferentes por parte de los estudiosos en el tema, pero también de la opinión pública y los medios de comunicación.

En ese sentido, la obra de Dahl evidencia su preocupación por analizar y comprender el funcionamiento de los sistemas políticos occidentales contemporáneos al trazar el camino hacia la identificación del *gobierno de muchos*, en contraposición con el –utópico– *gobierno de todos*. Cuando se refiere a muchos (en lugar de todos) queda claro que la poliarquía debe garantizar el acceso al poder de quien gana, pero también los derechos de los que pierden.

En síntesis el concepto de poliarquía toma las características

centrales de lo que se espera de una democracia fundamentada en la inclusión y la contestación, y se erige como un concepto útil para dar cuenta del modo en que se estructuran los regímenes políticos contemporáneos y se conforman los gobiernos.

Bibliografía

Bobbio, N. (2000): "Democracia", en Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G. (eds.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, pp. 441-453.
Collier, D. y Levitsky, S. (1998): "Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa", Ágora 8, pp. 99-122.
Dahl, R. y Lindblom, C. (1953): *Politics, Economics and Welfare*, Nueva York, Harper and Brothers (edición original).
Dahl, R. (1971), *Poliarchy: participation and opposition*, New Haven, Yale University Press.
— (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 7ª ed.
García Jurado, R. (1996-1997), *Poliarquía y democracia*, Estudios Filosofía. Historia. Letras (47), Departamento Académico de Estudios Generales del Instituto Tecnológico Autónomo de México.
Máiz, R. (sin fecha): "Democracia y Poliarquía en Robert A. Dahl". Disponible en http://webspersoais.usc.es/export/sites/default/persoais/ramon.maiz/descargas/Artigo_35.pdf. Último acceso: 25 de noviembre de 2014.
Schumpeter, J. A. (1976): *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, Routledge.
O'Donnell, G. (1994): "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, Nº 1, enero, pp. 55-69.

6. Algunas consideraciones en torno al concepto de democracia delegativa

María Paula Bertino

Introducción

En este capítulo se analiza el concepto de democracia delegativa. Como todo concepto de las ciencias sociales, las democracias delegativas –en adelante DD– surgieron en función de la necesidad de caracterizar a los regímenes políticos postransicionales de la década de 1980 en América Latina.

Las democracias surgidas en aquellos años no se correspondían con los modelos teóricos existentes. Tampoco con los ejemplos prácticos de democracias que habían existido en años anteriores. Los expertos observaban que no se ajustaban a las tipologías previas, por lo cual tuvieron que recurrir a un nuevo concepto.

En este capítulo, en primer lugar, explicaremos el contexto de su surgimiento relacionándolo con el período postransicional. En segundo lugar, haremos un acercamiento a la definición planteada por el politólogo Guillermo O'Donnell para profundizarla en el tercer apartado.

Surgimiento de las democracias delegativas

A lo largo de su historia contemporánea, América Latina ha sufrido una serie recurrente de crisis, y estas no han sido solo políticas. De hecho, fueron, ante todo, económicas y sociales. Durante el siglo XX, esas crisis se intentaron resolver a partir de la imposición de regímenes no democráticos, generalmente derivados de golpes militares. Pero, a partir de la ola democratizadora que se inició en la década de 1980, las respuestas no democráticas a las crisis dejaron de ser una opción viable (Romero, 2017). La democracia se constituyó como el régimen privilegiado en el escenario internacional. En adelante, con algunas muy pocas excepciones, la alternativa no democrática fue descartada y los golpes de Estado desaparecieron del mapa político de América Latina. A pesar de esto, las transiciones democráticas no fueron procesos tranquilos; por el contrario, no estuvieron exentas de crisis económicas o de representación (véase el Capítulo 10 de N. Simone).

La combinación del retorno de la democracia y crisis económica significaba que un país pasaba de una dictadura a una democracia en medio de la ilusión generalizada. Se recuperaba la libertad y la democracia y, a la vez, estas sucedían con crisis económicas muy fuertes que esos gobiernos no podían resolver.

En muchas ocasiones, las crisis no fueron pasajeras y fueron percibidas por la ciudadanía como situaciones límite. Según O'Donnell, estas coyunturas produjeron un miedo y una tensión social tal que se esperaba que la crisis "se solucionara de alguna manera", como fuera (O'Donnell, 1991: 9). Como esperando un milagro allí donde los gobiernos y los políticos se veían impotentes.

> Los contextos de gran temor y frustración predisponen a la ciudadanía para el surgimiento de democracias delegativas.

De modo que una crisis económica y social de gran magnitud puede predisponer a los ciudadanos para apoyar a quien otorgue una promesa de solución, sin preguntarse si esas promesas pueden ser o no efectivamente cumplidas.

Las democracias delegativas: una primera mirada

Así como existen distintos tipos de Estado, también existen distintos tipos de democracias (véase el Capítulo 4 de M. Povse y el Capítulo 5 de M. Battle). La democracia moderna no se asemeja en su forma actual a la que existía en épocas de la Grecia clásica.
Las democracias representativas se consolidaron a mediados del siglo XX en Europa continental. Las democracias representativas son aquellos regímenes políticos en donde los ciudadanos, mediante el voto, eligen a sus representantes. La ciudadanía tiene posibilidad de controlarlos y las instituciones democráticas permiten una convivencia entre oficialismo y oposición.
Es de esperar que los representantes se encuentren observados por los representados, por ende, respondan a sus demandas. En este sentido, las DD surgen en contraste con las democracias representativas.
Las DD aparecen como algo distinto a las democracias representativas, aunque presenten algunas similitudes. O'Donnell, el primer autor preocupado por definir estos regímenes, plantea que las DD "tienen muchas similitudes con otras especies (de democracias) ya reconocidas" (O'Donnell, 1991: 9). Sin embargo, es necesario diferenciar estos casos de las democracias representativas definidas en el párrafo anterior.
La preocupación de O'Donnell tenía que ver con el hecho de que estos regímenes, sin dejar de cumplir algunos requisitos mínimos establecidos por Dahl (1989), se sostienen en la existencia de

elecciones, pero no en las acciones posteriores (véase el Capítulo 4 de M. Povse y el Capítulo 5 de M. Battle).

Esto implica que el candidato ganador no tiene que legitimarse, una vez ganada la elección, con un gobierno respetuoso de la ley y de las promesas hechas a sus electores. A la inversa, una vez en el cargo, ya no existe mucho espacio para cuestionarlo y puede hacer lo que quiera. ¿Qué significa esto último en la práctica? En las DD las elecciones constituyen una suerte de firma de cheque en blanco a una élite política que accede a espacios de toma de decisiones.

> La condición delegativa de estas democracias implica que la ciudadanía solo se limita a encomendar, confiar, otorgar, entregar, concretamente, *delegar* el poder soberano al que triunfa en una elección.

Es sumamente importante tener en cuenta que las DD son *democracias.* Este tipo de regímenes no posee características autoritarias típicas de los regímenes no democráticos.

La élite gobernante accede, como se acaba de señalar, mediante mecanismos puramente democráticos. No hay vicios autoritarios y se cumplen los requisitos mínimos de libertades políticas y civiles planteados por Dahl para la poliarquía.

Pero los canales de diálogo entre el gobierno y la ciudadanía se abren solo durante las elecciones, para luego cerrarse hasta la siguiente elección. En las DD, no hay incorporación política de los sectores populares, excepto en lo discursivo. Apenas se firma un *cheque en blanco* a los ganadores de la elección presidencial, y, por el tiempo que esté constitucionalmente determinado, los votantes esperan una salvación de la crisis de la mano de un líder que se considera extraordinario e insustituible.

Pero una vez que las elecciones se llevan adelante y un gobierno es electo, queda poco espacio para que la ciudadanía participe del control de la toma de decisiones. Debido al modo en el que las DD funcionan, los ciudadanos se convierten en actores que circunstancialmente intervienen en la entrega de este poder. Es decir, solo lo hacen el día de la emisión de su voto.

Y, aunque son fundamentales en el momento de llevar adelante la elección, sus demandas pueden ser relegadas con posterioridad a la elección, ya que el poder fue delegado en las autoridades y ellas serán las que entiendan la mejor forma de gobernar (y no la ciudadanía).

Las autoridades electas en las DD actúan libremente para llevar adelante el programa de gobierno que deseen, sin que se corresponda, necesariamente, con las plataformas que se presentaron en la elección. De este modo, la ciudadanía solo podrá ejercer control en el marco de las siguientes elecciones, cuando ya sea tarde para cambiar o corregir las cosas.

> Las DD no son autoritarismos, ni democracias representativas, ni populismos, sino un subtipo de democracia.

El gobierno es ejercido por los ganadores de la elección. Los obstáculos que tienen son el tiempo, dado que las elecciones son periódicas y existe efectivamente la posibilidad de ser reemplazados por otros partidos, y el desgaste que le ocasiona una oposición, electa de forma popular. En definitiva, serán las relaciones entre los poderes, y no las presiones de la ciudadanía, las que definan los rumbos de las políticas que se prosigan desde el gobierno.

Profundizando en el concepto

¿Cuáles son las características que permiten distinguir las democracias delegativas de las democracias representativas?
O'Donnell plantea una serie de atributos que son propios de este subtipo de regímenes. El primero de ellos es el hecho de que las DD son una *forma* de manejar y ejercer el poder político. De aquí se desprende que la DD se distingue por la forma en la que se toman las decisiones.
Como se señaló previamente, su condición democrática es innegable. Las DD son democráticas en la legitimidad de su origen, puesto que son gobiernos electos mediante elecciones libres, limpias y competitivas. Además, existen libertades civiles y políticas. Esto significa que en las DD, así como en las democracias representativas, los ciudadanos tienen la facultad de reunirse, agruparse políticamente y competir por el voto popular.
Sin embargo, las decisiones en este tipo de regímenes no se toman teniendo en cuenta la diversidad de opiniones en la ciudadanía, sino que tienen un alto contenido discrecional. Esto significa que solo una persona o un grupo de personas toma las decisiones. Además, estos no sienten la necesidad ni la obligación de consensuarlas, ampliarlas o someterlas a la revisión de instituciones de control.

> La democracia delegativa se distingue de otros subtipos de régimen político por la *forma* en la que se toman las decisiones.

Las formas son muy importantes en un régimen democrático. En democracias representativas, la toma de decisiones requiere del acuerdo de los diferentes partidos políticos. El Congreso es entendido como el espacio donde los partidos políticos ponen en discusión sus ideas, intentando llegar a acuerdos y tomar decisiones

políticas conjuntas, considerando los diversos puntos de vista.
En cambio, en las DD esto no sucede. Principalmente porque en las DD, el presidente tiene el derecho –y la obligación– de tomar las decisiones que crea posibles para el país basándose en sus propias ideas, métodos y acciones. No hace falta que consulte o atienda el reclamo de nadie (en esto las DD y los populismos contemporáneos tienen mucha relación, como puede leerse en el Capítulo 7 de L. Petrino).
La idea central que legitima las DD es que existe una necesidad de salir de la situación crítica de cualquier manera. Y la elección de un presidente fuerte, que no encuentre obstáculos, supone una salida fácil. Así, se vota a alguien sin importar su pasado y sin conocer su real capacidad más allá de su discurso. Es por esto que las DD se asocian a una lógica hiperpresidencialista.
En las DD se implementa, generalmente, un sistema de elección mayoritario para sus presidentes, como la doble vuelta (balotaje). En la segunda vuelta, un presidente obtendrá cifras superiores al 50%. Si se diera que el ganador de una elección presidencial se consagrara sin grandes diferencias de su competidor más cercano, toda la estrategia de toma de decisiones se vería cuestionada.
Es que en las DD el presidente argumenta representar la voluntad del pueblo y para eso necesita porcentajes muy altos de votación que legitimen su vocación mayoritaria.

> En las DD, los liderazgos son carismáticos y se concentran en ellos todo el saber y la toma de decisión sobre cómo salir de la crisis.

Otro atributo de las DD es que se estimula la aparición de dicotomías del tipo “patria-antipatria” o “nación-antinación”. Se trata de una suerte de polarización social entre quienes apoyan las

decisiones presidenciales y quienes no lo hacen (y son por ello antipatrióticos).

En las DD, quien ocupa la presidencia por el período constitucionalmente establecido afirma que no representa a un partido, sino a la nación en su conjunto. Esta idea de suma de la totalidad de las voluntades hace que la disidencia, por lo menos en términos de discurso, sea negativa.

El uso persistente de un "lenguaje de crisis" (por ejemplo, en la Argentina hacer siempre referencia comparativa con la crisis del 2001) y el recurso de invocar constantemente los miedos desatados por las crisis son parte de la estrategia de sostén de este régimen (Ippolitto-O'Donnell, 2009).

En las situaciones de crisis donde la fragmentación social y política así como el descrédito de los partidos políticos instalan la creencia de que solo la superación de las diferencias puede llevar adelante un plan, un proyecto salvador, es decir, donde la sociedad se considera una sola, homogénea y con un solo interés; en ese marco, la disidencia puede ser vista casi como sinónimo de traición a la patria.

En las DD, no estar de acuerdo con la decisión presidencial es no estar de acuerdo con la Nación. Quien se convierta en presidente, se convertirá en la imagen del Estado, encarnará a la Nación y por ello, la ciudadanía o los poderes que deseen contradecirlo deberán tener en claro que lo que contradicen es a la Nación.

> En las DD, el presidente es la encarnación del país y del interés general; contradecirlo es contradecir a la Nación.

Otra característica de las DD es la negación de las instituciones democráticas. En las DD, las decisiones presidenciales son las "mejores" (y únicas) para el país. Por eso, los obstáculos a ese tipo de decisiones son considerados dañinos. La justicia, el parlamento,

los opositores, todos ellos son obstáculos que no deben ser respetados si contradicen al presidente.

En una democracia representativa, las instituciones democráticas como el Congreso o el Poder Judicial son espacios para la revisión de las decisiones del Poder Ejecutivo. En una democracia delegativa, estas mismas instituciones son espacios de dilación de la toma de decisiones, o bien de cuestionamiento al régimen. Y por ello, el presidente afirma que deben ser dejados de lado ya que él es el único representante del país y del pueblo.

Si el Congreso o el Poder Judicial no acuerdan con lo decidido por el Poder Ejecutivo, no están fortaleciendo el régimen, como se cree en las democracias representativas. Por el contrario, están ejerciendo una fuerte crítica a la democracia. No solo las instituciones políticas son obstáculos; muchas veces los grupos económicos y la prensa resultan obstáculos para el ejercicio de la democracia delegativa.

Esto impacta sobre la forma en la cual se toman decisiones (solo el grupo oficialista toma las decisiones) y el tipo de políticas públicas que se ponen en marcha.

Por lo general, al no mediar instituciones como el Congreso o el Poder Judicial, las políticas públicas son diseñadas e implementadas de forma abrupta, cambiante y sin consulta. Además, pueden ser fuertemente cuestionadas y cuestionables, tanto en su pertinencia como en su efectividad. Y, sin duda, pueden no contar con el aval de instituciones como el Congreso, los partidos políticos o los grupos afectados por dicha política.

> En las DD, la única institución legítima es la presidencia; el resto de las instituciones debe obedecer o aparatarse de las decisiones del Estado.

Las DD se caracterizan por su condición movimientista. ¿Qué significa esto? Significa que se apoyan en movimientos sociales, no en partidos políticos. Esto les permite ampliar la cantidad de individuos que apoyan al candidato ya que los partidos son un componente más del movimiento.

Los movimientos, en vez de los partidos políticos, permiten una mejor integración de las diferencias entre sus componentes. Los partidos políticos son considerados obstáculos para la toma de decisiones porque, en general, solo integran a personas que coinciden entre ellas y rechazan a quienes piensan distinto.

El presidente en las DD se sostiene en movimientos amplios y heterogéneos más allá del partido o movimiento que lo llevó al poder. El gobierno de la DD se propone como representante de todos y pretende superar las facciones construyendo un movimiento en torno a sí mismo antes que un partido.

Auge y decadencia de las DD

En tanto, las DD surgen como la respuesta a una crisis –económica, social o ambas-, una vez superada la crisis, el auge del modelo delegativo comienza a caer. La posibilidad de sostener este modelo en el tiempo es poco probable, fundamentalmente, porque la oposición –partidaria o no– puede encontrar ecos en los cuestionamientos al accionar unilateral de los presidentes.

Y al existir, como existen, elecciones libres, la ciudadanía puede efectivamente votar por una alternancia. Más tarde o más temprano en el tiempo, la ciudadanía exigirá una rendición de cuentas, ya sea a través de sus representantes en el Congreso o en el marco de una elección presidencial.

Las tensiones generadas por las prácticas de quien ejerce la presidencia en las DD generan cansancio y un desgaste en la población

que impactan en la desacreditación del liderazgo presidencial, que es el sostén de la democracia delegativa.

Bibliografía

Collier, D. y Levitsky, S. (1997): "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics* 49, n° 3, pp. 430-451.
Dahl, R. (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Buenos Aires, Taurus.
Ippolito-O'Donnell, G. (2009b): "Accountability y controles verticales en la democracia delegativa", *Documentos de trabajo.* Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín.
O'Donnell, G. (1992): "¿Democracia Delegativa?", *Cuadernos del CLAEH* 17, n° 61, pp. 9-19.
O'Donnell, G.; Iazzetta, O. y Quiroga, H. (coords.) (2011): *Democracia Delegativa*, Buenos Aires, Prometeo.
Romero, L. A. (2017): *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2016*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
Weber, M. (1964): *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica.

7. Consideraciones sobre el populismo

Laura Petrino

Introducción

El populismo es una expresión política intrínsecamente ligada a la historia y el presente latinoamericano. Hijos de esta forma de entender el poder son figuras que han marcado nuestra geografía como el brasileño Getulio Vargas y Juan Domingo Perón (Romero, 2017); incluso, podríamos incluir a Carlos Menem como un neopopulista, y a Hipólito Yrigoyen como un caso de populismo temprano (Freidenberg, 2011). La extensa capacidad de adjetivación que presenta el concepto torna difusos los límites de su definición y dificulta su estudio. A lo largo de la historia, una gran variedad de líderes y movimientos sociales y políticos fueron denominados de esta forma sin explicar qué cuestiones lo justificaban, dificultando su conceptualización.
Las posturas negativas respecto del populismo enfatizaban los peligros que encierra para la democracia representativa en el contexto de desencanto de los ciudadanos con la política. Las visiones positivas, por su parte, destacan los procesos populistas como formas de "resistencia" a la intrusión de agencias estatales y capitalistas,

que surgen desde abajo y se apoyan en las tradiciones, las costumbres y normas éticas del lugar (Nun, 2015).

La proliferación de populismos latinoamericanos llevó a que muchos teóricos interpreten que la aparición de figuras carismáticas de corte populista se debe a características económicas y sociales propias de la región. Sin embargo, se debe advertir que, en los últimos años el populismo es también un fenómeno político poderoso en los países centrales con democracias altamente institucionalizadas; el caso más emblemático ha sido el arribo de Donald Trump a la presidencia en Estados Unidos.

A partir del ascenso global del populismo, se han multiplicado sus estudios y se han formulado definiciones que abordan la problemática desde diferentes y variados ángulos. De hecho, se lo ha estudiado como un particular tipo de régimen político, una forma de gobierno, un estilo de liderazgo, una determinada ideología, un tipo de política pública, una apelación discursiva o una cultura política. En este capítulo, a diferencia de lo propuesto en los anteriores, se estudiará el populismo desde las teorías del liderazgo.

Esta multiplicidad de enfoques complejiza su abordaje académico y reclama una interpretación amplia. Entender a qué se refiere la calificación "populista" y qué aspectos de la política y el discurso alinea bajo un único concepto será el intento que haremos en las siguientes páginas.

Para lograr este objetivo recorreremos, en la primera sección tres enfoques que han abordado su estudio. En la segunda sección, nos centraremos en una definición concreta de populismo, tomando como punto de referencia la conceptualización elaborada por Freidenberg (2007 y 2011). En la tercera y cuarta nos detendremos en los fenómenos del populismo, en primer término a nivel global y en segundo término en dos casos de gobiernos populistas en la historia argentina: Hipólito Yrigoyen y Juan D. Perón.

Tres enfoques sobre el populismo

Diversos autores explican los populismos con diferentes enfoques:

1) Una primera perspectiva se relaciona con el contexto socioeconómico de pobreza y marginalidad social que experimentan los países latinoamericanos. Debido a crisis cíclicas los populistas aparecen como líderes delegativos (véase el Capítulo 6 de P. Bertino) que devuelven la esperanza en el Estado como actor ordenador capaz de revertir la constante de retrocesos económicos y sociales. Bajo esta impronta, Touraine (1999) y Vilas (1988) definieron el populismo como un modelo político que potencia y visibiliza un Estado presente que interviene en aspectos sociales. Esta forma de hacer política, característica de países dependientes, apela recurrentemente al pueblo/ciudadanía y a la centralidad del Estado como agente de transformación.
En este sentido, se podría afirmar que los populismos latinoamericanos presentan vínculos estrechos con la democracia delegativa presentada por O'Donnell (1992), ya que en ambos casos los ciudadanos encomiendan, entregan, confían el poder al ganador de la elección. Aunque es importante destacar que los populismos no representan ejemplos puros del tipo delegativo de democracia.

> El populismo plantea un modelo de Estado que interviene en crisis socioeconómicas y la delegación del poder característica de las democracias delegativas.

2) Una segunda perspectiva define el populismo como el resultado de la crisis de representación de los partidos políticos tradicionales. En este caso, los líderes populistas aparecen como la opción personalista de representación colectiva, que permitiría superar la

crisis e iniciar un nuevo proceso de confianza entre la sociedad y sus representantes.

Freidenberg (2007 y 2011) señala que populismo es un concepto relacionado a un determinado estilo de liderazgo que se caracteriza por la relación directa entre líder y seguidores (véase la noción de carisma en el Capítulo 2 de P. Gómez Talavera).

Estos líderes son carismáticos, personalistas y paternalistas y no reconocen mediaciones institucionales. En este sentido, Freidenberg plantea que, dado que la política supone una unión en clave identitaria, los líderes populistas tienen dificultades para integrar a quienes no están de acuerdo con su proyecto político.

Para que este fenómeno se produzca los seguidores se encuentran convencidos de las cualidades extraordinarias del líder y confían en sus métodos redistributivos y en su relación clientelar por medio de la cual, estiman, obtendrán mejoras.

> En este punto, el populismo puede pensarse como una estrategia política llevada a cabo por un líder personalista para ejercer el poder sin intermediación institucional, a través del apoyo directo y desorganizado de un gran número de seguidores (Weyland, 2010).

3) Una tercera explicación se centra en la característica discursiva del populismo y sostiene que el liderazgo carismático se constituye en un terreno ideológico discursivo y es el resultado de un complejo ciclo de producción, circulación y recepción de discursos.

Laclau (1986) y De Ipola (1983) definen el populismo como un tipo de discurso político que es capaz de articular un conjunto de demandas insatisfechas de la sociedad a partir de una cadena de equivalencias. Este modelo discursivo divide el campo político en

dos, y se caracteriza por la descalificación constante de "los otros", que están en contra de la cadena equivalencial, y por la interpelación de los individuos como miembros de un colectivo.
Lo que convierte a un discurso ideológico en populista es su apelación al pueblo como referente básico.[1] En este enfoque, el líder es lo que Laclau (1986) llama "el significante vacío" que expresa y condensa todas las demandas de la cadena equivalencial, por lo que la lealtad de sus seguidores se expresa hacia su figura, en lugar de hacia un programa como sucede en los partidos tradicionales.

> El populismo, para el tercer enfoque, es un tipo de discurso político que articula demandas insatisfechas, a la vez que divide el campo político en dos, mediante la descalificación constante de los "otros".

Estas tres explicaciones engloban una gran cantidad de teóricos que analizan las diversas situaciones y actores políticos, y vinculan el término con el régimen político y la calidad de la democracia (véase el Capítulo 6 de P. Bertino).
A partir de lo visto en las páginas anteriores, se proponen algunos rasgos comunes para definir los liderazgos populistas como también algunos ejemplos.

Cinco elementos para definir el liderazgo populista

En esta sección nos centraremos en el liderazgo populista, es decir en el tipo de relación que se instaura entre el líder y sus seguidores. Según esta perspectiva desarrollada por Freidenberg (2011), la definición del concepto populismo se relaciona con el accionar de sus

1. De Ipola, Emilio (1980: 157-158).

líderes, y las diferencias que plantean con otros tipos de liderazgos. La relación entre el líder populista y sus seguidores al tipo ideal carismático que plantea Weber y que se analiza en el Capítulo 2 de Gómez Talavera, según el cual las características personales de un líder legitiman las reglas que regulan la sociedad y sostienen la dominación del Estado.

En lo que sigue, exponemos las características comunes a los liderazgos populistas según Freidenberg (2011): mostrarse como alternativa al poder tradicional; mantener una relación directa con los seguidores; polarizar las sociedades; tejer coaliciones entre sectores dispares; presentarse como líder extraordinario.

En primer lugar, el líder populista se constituye como una alternativa concreta que busca cambiar el sistema político, frente a otros actores tradicionales a los que acusa por el estancamiento que sufre el país (Freidenberg, 2011).

La "herencia recibida" se transforma en la excusa para el desarrollo de planes de gobierno sin mecanismos de control. En tanto las instituciones son utilizadas y luego descartadas, en las democracias con liderazgos populistas se agota la capacidad de control de unas instituciones sobre otras y se tensiona el Estado de derecho.

En la pérdida de controles institucionales, el liderazgo populista se relaciona con la conceptualización de democracias delegativas propuesta por O'Donnell y desarrollada por Bertino (Capítulo 6) en esta compilación.

> El populismo se presenta públicamente enfrentado a los intereses tradicionales de la política y la economía aunque efectivamente no lo esté.

En segundo lugar, el liderazgo populista es resultado de la relación directa entre líder y seguidores, en la cual no existen

intermediarios (ni personales, ni institucionales). Como consecuencia, los gobiernos populistas se caracterizan por una escasa intervención ciudadana, excepto en lo discursivo. Los ciudadanos deben esperar durante un período constitucionalmente establecido para que el líder extraordinario los salve. La figura del líder también se legitima a partir de una relación clientelar, por medio de la cual obtiene apoyo de numerosas personas que reciben ayuda del Estado.

> Nadie puede intermediar en la relación directa y personal del líder con su pueblo. Por eso el populista no cree en instituciones formales ni en partidos políticos.

En tercer lugar, en tanto líderes con un discurso radical, los populistas polarizan la sociedad a partir de la exclusión discursiva de quienes no opinan como ellos. Freidenberg (2007) plantea que estos liderazgos ofrecen "vínculos de suma cero: se está totalmente a favor o totalmente en contra", no hay términos medios.

> El líder populista polariza la sociedad asociando a sus posiciones con el pueblo y la nación.

En cuarto lugar, si bien su discurso es estricto y excluyente, el éxito electoral y político de estos líderes se sostiene mediante una coalición plural de sectores sociales que encuentran en el Estado un lugar donde representar sus intereses.

Por este motivo, el discurso populista se basa en la legitimidad mayoritaria que la cual sustenta el desarrollo de sus proyectos de cambio y justifica sus acciones (Freidenberg, 2011). De modo que en los gobiernos populistas, mientras las decisiones atiendan la voluntad e intereses de la mayoría, no podrán ser objetadas.

Las acciones que lleva a cabo el líder populista siempre son presentadas por él mismo como si fueran producto de decisiones de la mayoría.

En quinto y último lugar, aparece a forma carismática, personalista y paternalista de ejercer el poder, a su vez legitimada por supuestas cualidades extraordinarias, presentan un escenario con seguidores convencidos de sus características únicas. En este punto, aparece el problema de la continuidad de los gobiernos populistas, dadas las dificultades para reemplazar características personales.

El líder populista es para sus seguidores una persona extraordinaria en la que se debe confiar ciegamente debido a sus dotes poco comunes.

Populismo global

Como vimos en el caso de nuestro país, también América Latina tiene una larga tradición de liderazgos populistas, algunos de cuyos principales protagonistas contemporáneos se mencionaron en la introducción. El siglo XXI inauguró una oleada de líderes regionales que dio una nueva impronta a estos liderazgos y que llegó a gobernar a más de los dos tercios de los habitantes del continente.

Este populismo compartió una serie de políticas públicas que funcionaron como péndulo de los años neoliberales precedentes: multiplicaron la presencia del Estado, focalizaron sus esfuerzos en retener los recursos obtenidos de la exportación de materias primas; ampliaron derechos políticos y sociales e intentaron llevar adelante mecanismos de redistribución de la riqueza.

El compendio de políticas públicas se basó en el precio récord que tuvieron las materias primas y derivadas de actividades extractivas en los primeros años del 2000, como el petróleo, la minería, productos agrícolas y ganaderos. Una vez que estos valores volvieron a sus precios históricos, los líderes populistas se enfrentaron a profundas crisis (Casullo, 2019).

Para sustentar este tipo de políticas buscaron engrandecer sus figuras con mitos del pasado (por ejemplo Bolívar o Eva Perón) y sobre todo, inventaron enemigos comunes: los medios de comunicación, los organismos de crédito y Estados Unidos que funcionaron como opuestos discursivos.

Se buscaba así fragmentar a la sociedad entre quienes apoyaban al líder, y el supuesto cambio que traía y quienes se oponían, quienes, sin importar sus intenciones, eran acusados de ser defensores de las oligarquías en sus diferentes formas.

La radicalización del discurso amigo-enemigo fue uno de sus rasgos políticos centrales. A partir de allí fundaron solidaridades y cimentaron movimientos culturales que les permitieron encarar los momentos de crisis, cuando las políticas de redistribución económica ya no podían sostenerse y el déficit de los Estados comenzaba a agigantarse.

El triunfo electoral del populismo en países desarrollados demostró que el discurso y los liderazgos populistas no son casos aislados. Por el contrario, es un tipo de liderazgo que se instaló en el mundo. Posiblemente el caso más paradigmático es el del ascenso al poder de Donald Trump en los Estados Unidos, un *outsider* de la política, que reunió tres características: polarizó la sociedad entre el trabajo y el mundo financiero, despreció el sistema de partidos y se fortaleció bajo un proyecto nacionalista "*Make american great again*" y con tintes discriminadores como fue la propuesta del muro de separación en la frontera con México.

En América Latina los líderes populistas recientes se han autoidentificado con tradiciones ligadas a la izquierda; en Europa, el populismo se identifica con partidos de derecha. En Europa, gobiernan o han gobernado con características discursivas populistas: Austria, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega, Suiza y Hungría.

En esta ola no se puede dejar de mencionar el triunfo del *Brexit* en Gran Bretaña, con un discurso de claras connotaciones populistas. En Asia también existe este tipo de liderazgo. Esto puede verse con el éxito de Narendra Modi en la India, que llegó al poder con un programa xenófobo y nacionalista hindú (Casullo, 2019).

Todas estas expresiones, buscaron dividir a la sociedad entre un *ellos* causante de los problemas recientes (la inmigración, el mundo financiero y la tecnocracia multinacional), y un *nosotros* (los trabajadores nativos perjudicados por un mundo que les niega su grandeza).[2]

En todos los casos, se desprecia a las instituciones democráticas y se las sitúa en el lugar de impedimento para el desarrollo de los planes de gobierno, los parlamentos o las organizaciones supranacionales son las responsables del fracaso del líder, el cual necesita el poder absoluto para llevar adelante la salvación del país.

Dos casos paradigmáticos del populismo en la Argentina. Yrigoyen y Perón

El yrigoyenismo y el peronismo conjugaron en el momento de su nacimiento un conjunto de demandas democráticas y sociales de

2. Esto se encuentra estrechamente vinculado a uno de los cinco elementos que retomaremos para la definición de populismo, y es la idea de polarización de la sociedad a partir de la exclusión de quienes opinan diferente, dividiendo a dicha sociedad entre los que están a "favor" y en "contra" del líder.

sectores que se encontraban fuera del sistema y sin representación política.

Ambos movimientos elaboraron a partir de fuertes liderazgos un discurso basado en antinomias (véase el Capítulo 2 de P. Gómez Talavera y el Capítulo 6 de P. Bertino): el "pueblo", se presentaba como enfrentado al "régimen" en el primer caso o a la "oligarquía", en el segundo.

La conducción carismática de Hipólito Yrigoyen provocó que el radicalismo abandonara el componente impersonal propio de sus orígenes. En ese sentido Romero (2017: 81) afirma que "el partido se fundía con su figura […] y empezó luego a estimular una suerte de culto a su persona […] el país se llenó de sus retratos".

Es decir, la organización política se convirtió en un movimiento que buscaba redefinirse expresando al conjunto de la sociedad a partir de la figura cautivante de su líder, el cual, consiguió delimitar la contienda en sus propios términos.

Durante el primer mandato de Yrigoyen, entre 1916 y 1922, el Comité Nacional del radicalismo elaboró un manifiesto en el que se afirmaba que: "la Unión Cívica Radical es la nación misma bregando desde hace veinticinco años por liberarse de gobiernos usurpadores y regresivos"[3] frente a un "régimen falaz y descreído", que se visualizaba como corrupto, inmoral y fraudulento, oponía "la causa" que representaba el bien, dispuesta a romperse pero jamás doblegarse moralmente.[4]

Con la instauración de una dictadura conservadora y el posterior fallecimiento de Yrigoyen, la Unión Cívica Radical volvió a sus orígenes. A medida que esto iba sucediendo, años más tarde, la

3. Manifiesto UCR (Unión Cívica Radical) del 1 de mayo de 1916.

4. Esta cuestión se vincula con la excusa de la herencia recibida, desarrollada dentro de los cinco elementos que se retoman para definir el populismo.

figura de Perón asumía un rol social de líder indiscutido adoptando las características de lo que se considera el liderazgo populista.
Una vez consolidado como presidente, su palabra adquirió el valor de ley para el Partido Peronista primero y para el Partido Justicialista, después. Para Perón esta era la manera elegida de canalizar las disímiles demandas y lograr el entendimiento entre las distintas corrientes ideológicas de su movimiento.
Al privilegiar el factor organizativo a expensas del pluralismo democrático, identificó su movimiento con el "pueblo" enfrentando a los que consideraba simples "vendepatrias". Buscó equiparar intencionalmente su movimiento con la nación misma y en la oposición solo podían encontrarse "traidores" a esos ideales.

Tanto Yrigoyen como Perón construyeron liderazgos carismáticos. Si bien ambos líderes mantuvieron diferentes tipos de relación con sus partidarios, los dos concitaron la misma pasión en sus seguidores y, por consiguiente, la misma intensidad de odio en sus detractores.

La presencia de liderazgos providenciales, la ambigüedad de sus discursos y la identificación del líder con la nación fueron herramientas que ambos utilizaron para vencer las resistencias de los sectores opositores al avance.
Una diferencia clave entre ambos y que de algún modo atenúa la cuestión del populismo en Yrigoyen es que la Unión Cívica Radical preexistía a su liderazgo y, además, no fue una organización que pudiera manejar a su antojo. De hecho, tuvo fuerte oposición de grupos internos conocidos como "antipersonalistas". En el caso de Perón, el Partido Peronista y, luego, el Justicialista, fueron construidos por el líder desde el Estado para consolidar su poder y no funcionaron como espacio para condicionar al líder.

Otro elemento clave que los diferencia es la sucesión. Los líderes populistas, al considerarse a sí mismos los únicos que pueden llevar adelante la representación del pueblo y al ser igualados con los intereses de la nación, difícilmente puedan ser reemplazados por otro personaje igual.

Por eso, tienden a perpetuarse en el poder ya que no habrá otro como ellos. Yrigoyen, sin embargo, nunca intentó reformar la Constitución para lograr ser reelegido (la ley de esa época no lo permitía) y además designó como su sucesor a Marcelo T. de Alvear, un político que no se encontraba en el círculo de confianza del líder radical.

Perón, en cambio, reformó las leyes (incluida la Constitución) para consolidar su poder y en el tercer periodo presidencial (1974-1976), designó a su propia esposa como vicepresidenta.

> En todos estos casos, más allá de las diferencias, el papel del liderazgo, el rol de los seguidores y la relación entre ambos resultan claves para definirlos como populistas.

En este punto, cabe destacar que no se trata simplemente de determinar si un líder populista es más o menos carismático o si es afín a ideas de izquierda o derecha, sino el tipo de relación que establece con las reglas institucionales y sociales, así como el vínculo que desarrolla con sus seguidores.

Como síntesis final podemos decir que el populismo es una manera de construir poder con liderazgos fuertes que se ubican por encima de los partidos.[5] Los líderes populistas de los países latinoamericanos realizaron un fuerte cuestionamiento del orden institucional

5. Estos estilos de liderazgo fuerte también se encuentran presentes en los modelos delegativos de democracia (véase el Capítulo 6 de Bertino), en cuyo caso se suma la necesidad de una lógica hiperpresidencialista.

establecido, construyeron un discurso con la dialéctica amigo-enemigo y rechazaron todo aquello que limitar su poder.

El populismo tiende a construir su poder sin intermediación de las instituciones, ni de los partidos políticos. De esta forma, sus defensores se muestran como protectores del pueblo en su conjunto, al que deben proteger de posibles "ataques" internos o externos.

En este tipo de fenómenos, el líder establece una relación personal y no mediatizada con sus seguidores, los cuales aceptan que se subordinen las instituciones de la democracia a sus decisiones personales, todo esto sucede bajo un discurso antagonista que tiende a la polarización y genera identidad política.

Bibliografía

Casullo, M. E. (2019): ¿Por qué funciona el populismo?, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

De Ipola, E. (1983): *Ideología y discurso populista*, México, Folios.

Freidenberg, F. (2007): *La tentación populista: una vía de acceso al poder en América Latina*, Madrid, Síntesis.

Freidenberg, F. (2011): *Los nuevos liderazgos populistas y la democracia en América Latina*, LASAForum XLII, Nº 3.

Laclau, E. (1986): "Hacia una teoría del populismo", en *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo y populismo nacional*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Nun, J. (2015): *El sentido común y la política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, G. (1992): "¿Democracia delegativa?", *Cuadernos del CLAEH 17*, Nº 61.

Romero, L. A. (2017): *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2016*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Touraine, A. (1990): "Las políticas nacional-populares", en Mackinnon, M. M. y Petrone, M. (comps.), *Populismo y neopopulismo en América Latina; el problema de la Cenicienta*, Buenos Aires, Eudeba.

Vilas, C. (1998): "El populismo latinoamericano: un enfoque estructural", *Desarrollo Económico 28*, n° 111, Buenos Aires, IDES.

Weber, M. (1918): *El político y el científico*, Buenos Aires, Prometeo.

Weyland, K.; Madrid, R. y Hunter, W. (eds.) (2010): *Leftlist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*, Nueva York, Cambridge University Press.

8. Dictadura. Construyendo un concepto complejo

Verónica Beyreuther

Introducción

En los capítulos precedentes hemos trabajado conceptos que se relacionan con los regímenes democráticos; así, hemos analizado los regímenes políticos que pueden situarse entre las democracias posibles: la poliarquía, las democracias deliberativas (DD). Hemos indagado, además, sobre el populismo, más cercano a los regímenes híbridos.

En el presente capítulo, nos centraremos en el polo de los regímenes autoritarios enfocándonos en el concepto de "dictadura". En primer lugar, haremos un breve análisis del concepto y de los elementos que lo caracterizan. En segundo lugar, nos detendremos en los diferentes tipos de dictadura, para diferenciar "autoritarismo" de "totalitarismo", conceptos claves en el siglo XX. En tercer lugar, proponemos un recorrido histórico, con foco en América Latina y la Argentina.

Dictaduras. Qué son, cómo se inician, cómo se sostienen

Aunque existen definiciones variadas del concepto de dictadura, en términos generales, coinciden en que es un subtipo del régimen autoritario, en el que una o varias personas asumen sin límite alguno el control del Estado de un país.[1] Ahora bien, ¿qué significa que una persona o un grupo asumen el control del Estado sin que existan límites?

En primer lugar, significa que los regímenes dictatoriales excluyen cualquier posibilidad de división de los poderes del Estado, propios de la democracia o la república: los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

En un régimen democrático, los tres poderes interactúan y se controlan. Contrariamente, en una dictadura, la suma de poder es total y concentrada en un grupo de individuos. De hecho, el Poder Legislativo es anulado, a través de la disolución de los propios parlamentos, por la prohibición de elecciones o de la creación de nuevos órganos a través de elecciones fraudulentas o limitadas, en las que resulta imposible que los grupos o partidos opositores se presenten.

En cuanto al Poder Judicial, en una dictadura, no puede actuar independientemente ya que los jueces son designados y removidos según la voluntad del dictador y de su grupo para garantizar la arbitrariedad e impunidad de sus actos.

De manera contraria, como ya ha sido explicado, en los regímenes democráticos, los jueces son designados y removidos según lo indican las leyes de cada país y en cada nivel del Estado (nacional o provincial), pero siempre respondiendo a leyes escritas y consensuadas previamente.

1. Muchas de las ideas aquí presentadas han sido basadas en el trabajo de Rouquié (1981).

Por ejemplo, en la Argentina, para remover a los jueces de la Corte Suprema debe realizarse un juicio político donde la Cámara de Diputados es la acusadora y la de Senadores la que juzga según lo previsto en los artículos 53º, 60º y 69º de la Constitución.

En una democracia, los mecanismos establecidos en códigos legales específicos garantizan la independencia del accionar judicial frente a los otros poderes. En las dictaduras, en cambio, la falta de independencia garantiza impunidad y otorga arbitrariedad al poder del dictador y su grupo.

En cuanto a la función del Poder Ejecutivo, en una dictadura se reduce a la figura del dictador, y en su grupo más cercano, quien asume el control ilimitado del Estado y todas sus funciones.

> Los regímenes dictatoriales excluyen cualquier posibilidad de división de los poderes del Estado, propios de la democracia o la república: los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

En segundo lugar, que una persona o un grupo asuma el control del Estado sin que existan límites significa que los derechos y las garantías constitucionales de los que todo ciudadano debe poder gozar en un régimen democrático, quedan suspendidos o bien, anulados.

Las normas del régimen democrático son sustituidas por otras establecidas *ad hoc* por el grupo en el poder y pueden variar constantemente según la voluntad del dictador y del grupo que lo apoya. Ello implica que el poder que pueden ejercer los gobernantes sobre los gobernados no conoce ninguna restricción.[2]

2. Por ejemplo, en la última dictadura argentina iniciada en 1976, se aplicó la persecución de opositores, la prohibición de la actividad política y sindical, la desaparición forzada de personas y la censura en radio, televisión, periódicos y libros (Romero, 2017).

Una dictadura implica la restricción o supresión de libertades de expresión, el derecho de reunión y asociación como se ha dado varias veces en nuestro país.

En tercer lugar, control ilimitado del Estado significa que tampoco hay restricciones en cuanto a la duración del régimen. En los regímenes democráticos existen normas de acceso al poder que establecen tiempos de duración y posibilidades o no de volver a acceder al poder.

En el caso de una dictadura, los tiempos y las condiciones de acceso y permanencia en los puestos de poder son manejados por quienes lo ejercen por la fuerza y escriben las reglas; por lo tanto, las dictaduras no suelen tener plazo de finalización previsto.

El final de un gobierno puede ocurrir por una diversa gama de razones. Por ejemplo, porque los dictadores deciden dejar el poder, porque no pueden continuar controlándolo, han perdido legitimidad o porque consideran que han cumplido su tarea. Muchas veces, la misma sociedad exige su retirada porque no han cumplido lo prometido o está harta del autoritarismo. Esto puede ocurrir de forma más o menos activa y violenta según cada caso (véase el Capítulo 10 de N. Simone).

En una dictadura las condiciones de acceso y permanencia en el poder son establecidas por el dictador; por lo tanto, los tiempos de duración de un gobierno no están establecidos con anterioridad.

Mientras resulta difícil clasificar y prever el final de las dictaduras, su instauración implica necesariamente la ruptura de un orden po-

lítico anterior, tal como sucedió numerosas veces en la Argentina (véase el Capítulo 9 de F. Deich).

En ocasiones, son los mismos gobernantes elegidos democráticamente quienes deciden realizar un autogolpe de Estado y disolver a los restantes poderes o eliminar las garantías institucionales. Por ejemplo, ante la posibilidad de perder el poder por la vía electoral, utilizan los resortes del Estado para no obedecer las leyes y perpetuarse al mando del gobierno. Una cuestión así se registró en Perú en el año 1992 con el entonces presidente Alberto Fujimori.

Las formas de esa ruptura y el cambio de régimen serán analizados en detalle en otros capítulos de este libro. Pero por ahora, basta con indicar brevemente que las dictaduras no siempre surgen en contra de un gobierno democrático.

> Una dictadura se diferencia de un régimen democrático en cuanto el poder se concentra en pocas manos sin la división de poderes, no se respetan libertades ni derechos civiles y políticos, y las condiciones de acceso al poder y de permanencia en él son manejadas arbitrariamente.

Finalmente, es necesario discutir la construcción de legitimidad de los regímenes dictatoriales. Como señala Talavera en este mismo libro, los Estados modernos siempre requieren de una legitimidad que complemente el uso de la fuerza a la hora de convencer sobre la necesidad de su dominio sobre una sociedad.

La coacción pura puede servir inicialmente para mantener el dominio sobre una sociedad pero, con el transcurrir del tiempo, se hace necesario algún grado de consenso. Más allá de cómo haya llegado a apoderarse de un gobierno, la dictadura tratará de mantenerse en el poder todo el tiempo que le sea posible, sobre todo, en tanto

dure la causa que le dio origen.[3] De modo que el problema de la duración de una dictadura está unido en forma inseparable al de la legitimidad que la sostiene (Rouquié, 1986).

Para lograr esa legitimidad, las dictaduras generalmente se consolidan en el poder apelando a un supuesto interés público y prometen representar el bien común y ofrecer soluciones que la democracia no posee. A veces con promesas de recuperar un orden perdido, o de luchar contra alguna amenaza. En otras ocasiones, para garantizar un bienestar económico o enfrentar una crisis (Yescas Sánchez, 2007). Sin embargo, como se ve en el desarrollo hasta aquí, solucionar el problema implica un costo alto para la sociedad.

Debates sobre los tipos de régimen autoritario

Como vimos en capítulos anteriores (véase el Capítulo 4 de M. Povse), el régimen autoritario es un tipo ideal que puede incluir varios subtipos abarcando desde un autoritarismo superficial al totalitarismo más inhumano. En esta última opción, el gobernante tratará de utilizar todo su poder para imponer una ideología determinada o para convertirse él mismo en un dios sobre la tierra, con poder de vida y muerte sobre la población. Este fue el ejemplo del fascismo o el nazismo, entre muchos otros. O de líderes como Stalin, que hicieron obligatorio el culto a su persona.

Los regímenes totalitarios extienden su control a todos los aspectos de la vida de la población e influyen en las formas del accionar político, la educación, el esparcimiento, inclusive, en cuestiones de la vida privada e íntima como las formas que deben adoptar las familias, la cantidad de hijos que pueden tener.

3 Como en el caso de militares argentinos que popularizaron frases como “el proceso de reorganización nacional no tiene plazos sino objetivos” o “las urnas están bien guardadas”.

En un régimen totalitario, la libertad de la sociedad civil es reducida a su mínima expresión y todos los habitantes que sean considerados dignos deben participar activamente de las acciones llevadas adelante por el régimen.

De hecho, una segunda característica de los regímenes totalitarios es la continua movilización de la población en eventos colectivos que demuestren la adhesión del pueblo, de la sociedad al dictador, el único líder reconocido. De esta forma, se organizan tanto movilizaciones militares, civiles, desfiles, torneos que tienen como último objetivo legitimar la figura del dictador.

Las dictaduras no tienen un solo objetivo y siempre son producto de la coyuntura de la sociedad de donde surgen. Pueden encontrarse dictaduras que buscan imponer una religión determinada o solo conformarse para mantener el poder de una persona o grupo, o para enriquecerse sin dar mayor importancia a las ideas (por ejemplo, las dictaduras de Duvalier en Haití, y de Trujillo en República Dominicana).

Puede haber dictaduras que asuman el poder porque la sociedad está atravesada por combates internos entre grupos enemigos o para favorecer a determinados sectores económicos étnicos o sociales. Incluso, pueden basarse en la existencia de personalidades lindantes con la locura (como fue el caso de la dictadura de Idi Amín en Uganda, África).

Por último, se puede señalar que existen otros usos del término "dictadura". Un uso extendido en la ciencia política desde los orígenes de la teoría marxista es el de "dictadura del proletariado". Este concepto hace referencia al gobierno de los trabajadores o proletarios en el marco del triunfo del sistema socialista.

Según este concepto, los trabajadores no tienen los medios de producción de la riqueza, sino apenas su fuerza de trabajo por la que obtienen un magro salario. Por ello, una vez que derrotaran al

sistema capitalista conformarían esta dictadura para consolidar y desarrollar el proceso revolucionario socialista. Para las visiones marxistas, este tipo de dictadura que implica un cese del régimen democrático está justificada por cuestiones relacionadas con la de justicia social y la igualdad absoluta de las personas.

Las dictaduras que imperaron en América Latina durante el siglo XX fueron ejercidas generalmente por gobiernos militares que utilizaron el pretexto de encauzar Estados debilitados por gobiernos democráticos ineficientes. Esta ineficiencia se observaba tanto en la imposibilidad de resolver crisis económicas como para luchar "contra la subversión". Con este concepto (subversión), quienes integraban una dictadura se referían a los grupos armados, generalmente de izquierda, que planteaban un cambio radical del régimen político.

Para "salvar" a la nación de estos grupos izquierdistas armados, los militares realizaron golpes de Estado, arrogándose de este modo el poder y su uso discrecional. Al no tener controles de ningún tipo, cometieron toda suerte de atrocidades, justificando su accionar en la lucha antiguerrillera o anticomunista. En la práctica, aplicaron terrorismo de Estado, a la vez que trataban de ocultar tales hechos ante la opinión pública nacional e internacional.

Bibliografía

Romero, L. A. (2017): *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2016*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Rouquié, A. (1981): "Dictadores, militares y legitimidad en América Latina", *Critica & Utopía*, n° 5, Buenos Aires. Disponible en <http://bibliotecavirtualclacso.org>.

Rouquié, A. (1986): *Dictadores, militares y legitimidad en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.

Yescas Sánchez, R. F. (2007): *La represión en la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990)*, Itzapalapa, Universidad Autónoma Metropolitana.

IV. Cambio de régimen

9. Golpes de Estado y otras formas de interrupción institucional

Florencia Deich

Introducción

Este texto presenta una serie de elementos para comprender las características propias y las diferencias entre los conceptos "golpe de Estado" e "interrupción institucional" y su importancia para la historia argentina del siglo XX.

Los momentos en que se produce un golpe de Estado u otro tipo de interrupción institucional en una sociedad determinada son, en general, muy problemáticos y, por eso, requieren de un análisis detallado. Los vínculos entre la sociedad y el Estado son siempre difíciles de entender ya que involucran actores sociales y grupos, con estrategias contradictorias o cambiantes.

Para poder abordar esta complejidad, se desarrollará el análisis de los conceptos en las primeras tres secciones. En segundo lugar, se realizará un análisis de los golpes de Estado e interrupciones institucionales en la historia de la Argentina, prestando especial atención al final del gobierno de Frondizi.

En la búsqueda de un concepto. Elementos en común

Un golpe de Estado siempre se propone producir una ruptura del régimen político existente hasta ese momento, generalmente mediante la acción de derribar un gobierno constitucional. En este sentido, el concepto de cambio de régimen político es clave para el análisis de los golpes de Estado, ya que el golpe es el instrumento que permite conducir y producir ese cambio.[1]

La forma más usual de cambio es desde un régimen democrático, que es el que cae, a otro no democrático que se impone por la utilización ilegal de la fuerza. En el caso de la Argentina, en todos los golpes de Estado desde 1930 a 1976, se produjo la caída del régimen democrático y se instauraron regímenes no democráticos.

> Un golpe de Estado, cuando triunfa, siempre produce un cambio de régimen político.

Una importante parte de las regulaciones del régimen político está establecida generalmente en las constituciones nacionales e incluyen las formas previstas de acceso al poder y las formas de ejercicio de ese poder. Por eso un golpe de Estado es una acción que no está prevista en la ley. Quienes lo implementan violan las normas con el objetivo explícito de tomar el poder por otra vía que no es la que la sociedad acordó y consensuó, y cuyo producto son el texto constitucional y las leyes.

En los regímenes democráticos, esas leyes incluyen reglamentación sobre la obediencia de los cuerpos armados del Estado a las autoridades políticas legítimas. En los golpes de Estado llevados adelante

1. Entendemos por régimen político "el conjunto de instituciones que establecen las reglas del juego político"; al cambiar esas instituciones y sus reglas, se produce, por definición una transformación en el régimen. Los golpes de Estado son formas en que se producen cambios de régimen.

por militares, esa obediencia es interrumpida. Por esto, sin importar la causa que lo origine o justifique, el golpe de Estado se define como una acción inconstitucional y, por lo tanto, fuera de la ley.

Un golpe de Estado, sin importar la causa que invoque, es siempre un acto ilegal.

Un golpe de Estado involucra, necesariamente, algún tipo de violencia por parte de quienes lo ejecutan. Con diferentes grados, las fuerzas militares salieron de los cuarteles donde están destinadas normalmente y aplicaron la fuerza contra el gobierno democrático con el fin de expulsarlo del poder. Las diferencias en el grado de violencia aplicada al derrocar a un gobierno también se pueden relacionar con la intensidad de la oposición social percibida por los líderes del golpe y de la fortaleza del gobierno que se busca derrocar.

Un golpe de Estado siempre es un hecho violento, aunque varíe el grado y la forma en que se aplica dicha violencia.

En general, los golpes son liderados y planificados por los militares pero también impulsados por los distintos actores civiles. Además, en muchas ocasiones, cuenta con fuerte apoyo de sectores políticos, sociales, religiosos, gremiales e inclusive, internacionales.

Un golpe de Estado es un hecho en el que participan diversos sectores y grupos sociales que en general solo coinciden en terminar con el régimen democrático.

Suele ocurrir que, cuando retorna la democracia, ante la vulnerabilidad del régimen que comienza, los golpistas vuelven a encontrar

un factor común y, otra vez, se unen para conspirar. Tal es el caso de la Argentina, donde el cambio constante entre regímenes democráticos y no democráticos se volvió una historia difícil de terminar (Romero, 2017).

Los golpes de Estado pueden clasificarse

Los golpes de Estado en los que las Fuerzas Armadas toman el poder y son el grupo más importante de la coalición golpista son los denominados *golpes militares*. En estos casos, todas las instituciones quedan bajo la órbita militar: los jefes de dichas fuerzas suprimen el parlamento y eligen al presidente, los gobernadores, los intendentes y los embajadores. Este tipo de golpe de Estado fue el más común en la historia argentina.

Muchas veces, quienes ocupan esos cargos son hombres de armas. Es decir que las decisiones se toman en el seno de la institución militar, que es el verdadero poder. Un ejemplo paradigmático fue el golpe de 1976, cuando el país fue dividido entre las tres armas (Fuerza Aérea, Ejército y Marina) y los militares, además de tener el poder real, ocuparon numerosas posiciones en la administración pública.

Como en todo golpe de Estado que anula un régimen democrático, la constitución queda relegada –en ocasiones directamente se la cambia por otra, como ocurrió en 1955– y se prohíbe la actividad política en cualquier ámbito.

Los golpes de Estado no son exclusivos de las Fuerzas Armadas. Cabe señalar que otros actores pueden organizar un golpe con el objetivo de cambiar el rumbo político de un país a través de la violación y de la falta de reconocimiento de la legalidad constitucional vigente. En la Argentina, los golpes de Estado en que el grupo dominante no fueron las Fuerzas Armadas no han sido comunes,

pero pueden encontrarse ejemplos en otros países, como Honduras en 2009.

Un tercer tipo de golpe ocurre cuando un gobierno, originalmente democrático se perpetúa en el poder más allá de lo legalmente permitido. Esto puede suceder porque visualiza perder en elecciones, porque carece del poder necesario para llevar a cabo su proyecto o porque la reelección es limitada.

En este caso, se trata de un *autogolpe de Estado:* un presidente que había sido elegido por la vía democrática se convierte en un dictador. Esto es así porque anula el parlamento, la justicia y suspende las garantías constitucionales de la población. En la Argentina no se registra este tipo de golpes. Un ejemplo fue el protagonizado por el entonces presidente peruano Alberto Fujimori en la década de 1990 y el guatemalteco Jorge Serrano unos años después.

Más allá de los elementos en común definidos hasta aquí, cada golpe de Estado es un hecho que tiene características propias y, por lo tanto, diferentes a las de otros golpes de Estado.

Los aspectos a considerar para caracterizar particularmente un golpe de Estado y que permiten distinguirlo son: las *causas* que conducen al hecho del golpe; el *liderazgo* y los *actores* que los llevan a cabo, sus *intereses* y *discursos*; *cómo* se desarrolla; las *consecuencias* y los *efectos* sobre el sistema político y la vida social.

Por lo general, los argumentos esgrimidos por quienes llevan adelante un golpe de Estado se emparentan con la existencia de una profunda crisis política, institucional o económica en una nación. El gobierno democrático de turno ha perdido la legitimidad ante parte de la ciudadanía. La población, entonces, no cree que el gobierno democrático pueda solucionar los problemas que se enfrentan.

En un marco de crisis de esta índole, el gobierno democrático también pierde el control de las instituciones que monopolizan la fuerza, como el ejército y la policía, y de sectores poderosos que podrían evitar el golpe (empresarios, Iglesia, prensa, sindicatos, otros partidos y liderazgos, etcétera).
En síntesis, los golpistas se aprovechan de ambos factores: una situación de crisis (social o económica) que parece no poder ser solucionada y la falta de apoyo al gobierno.

Interrupciones institucionales sin cambio de régimen

Gran parte del siglo XX se caracterizó por los golpes de Estado militares en América Latina y, especialmente, en la Argentina. Esto estuvo ligado a un momento muy particular del mundo relacionado con la lucha contra el comunismo y la llamada Guerra Fría.
Como se explicó anteriormente, un golpe de Estado siempre produce un cambio de régimen cuando es exitoso. Pero no es la única forma de inestabilidad. A veces, también hay turbulencias y conflictos que, aunque pueden generar un cambio de gobierno, no cambian el régimen político (Véase el Capítulo 4 de M. Povse y el Capítulo 2 de P. Gómez Talavera para profundizar sobre la diferencia entre Estado y gobierno). En estos casos, se trata de *interrupciones institucionales*.

> Una interrupción institucional se produce cuando el conflicto social y político, la intervención militar o de otro grupo logra derribar al gobierno, pero no llega a cambiar el régimen.

Desde la década de 1990 los golpes de Estado militares ya no fueron habituales. Esto fue así por el cambio de contexto global con el fin de la Guerra Fría y la caída del comunismo, luego de la disolución de la Unión Soviética.

Los golpes de Estado también dejaron de ser herramientas comunes porque los militares ya no gozaban del prestigio y el poder de antes. Esto ocurrió tanto por el alto costo en las violaciones de derechos humanos de las cuales eran responsables, como por la gran ineficiencia en sus gestiones gubernamentales.

Sin embargo, la ausencia de golpes de Estado no significa que los regímenes democráticos hayan pasado a ser estables y que los presidentes democráticos ya no tuvieran desafíos a su propia continuidad. De hecho, las democracias latinoamericanas enfrentan todavía una gran cantidad de conflictos institucionales, pero que no tuvieron las formas y los resultados clásicos de los golpes militares.[2]

Así hubo otras formas de generar inestabilidad e, incluso, de terminar con los mandatos de presidentes democráticos anticipadamente, pero sin cambiar el régimen político.

Las interrupciones institucionales, cambios de gobierno sin cambio de régimen, están caracterizadas por una conjunción de elementos. Por ejemplo, la movilización popular, el accionar del congreso, la justicia o por la presión de sectores poderosos externos o internos. De diferentes formas e intensidades, estas nuevas formas de inestabilidad han logrado terminar con varias presidencias en América Latina.

En ocasiones es el congreso el que, por diversos motivos, decide poner fin anticipadamente al mandato de un presidente democrático y nombra a un reemplazante, como fue el caso –entre varios más– del brasileño Fernando Collor de Mello en 1992, del paraguayo Fernando Lugo en 2012, de Dilma Rousseff en 2016 y de los presidentes peruanos Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra en 2018 y 2020 respectivamente.

2. El único caso que podría calificarse como un golpe de Estado clásico es el de Honduras en 2009, aunque el Congreso controló la situación.

También se puede mencionar como fuente de inestabilidad el accionar de grandes grupos económicos que, en vez de tropas y aviones, utilizan el mercado financiero y la economía para provocar la desestabilización del gobierno en ejercicio. A través de ataques especulativos contra la moneda nacional o subidas del dólar, se hace manifiesto su poder y en ocasiones puede lograr la caída del gobierno vigente.

Pero el intento de desestabilizar a un gobierno de este modo no solo se observa en variables económicas, sino también en la calle. Por eso, incluye los llamados "saqueos" y movilizaciones informales de sectores marginados bajo la batuta de grupos políticos. Mediante estos actos buscan crear una sensación de descontrol y pérdida de orden para debilitar o terminar con un gobierno y asumir en su reemplazo.

La combinación de ambos (descontrol económico y desorden social) produce la pérdida de legitimidad del gobierno. Los ciudadanos no confían en que el gobierno resuelva la crisis económica y garantice el orden social y eso posibilita un cambio. Este tipo de acción se observó en la Argentina. Fue la que aceleró el fin del gobierno de Raúl Alfonsín en 1989 y en gran medida la que terminó con el de Fernando de la Rúa (Romero, 2017).

La existencia de un cambio presidencial *sin un cambio de régimen político* es la diferencia principal entre la interrupción institucional y los golpes de Estado.

Golpes de Estado en la Argentina

A partir de lo dicho hasta aquí, para abordar el estudio de los golpes de Estado y otras formas de interrupción institucional es necesario

profundizar sobre los elementos distintivos que los caracterizan.
En la Argentina hubo golpes e interrupciones de gobiernos constitucionales aunque, como se dijo anteriormente, no todo estos hechos han sido similares. Durante el siglo XX se sucedieron cinco golpes de Estado militares, en los siguientes años: 1930, 1943, 1955, 1966 y 1976. Cada uno de esos golpes adoptó diferentes características en relación con los objetivos y actores que los llevaron a cabo. A su vez hubo varias interrupciones institucionales.

> El primer elemento, entonces, para destacar es la gran cantidad de golpes de Estado y cambios de régimen que sufrió nuestro país. Esto no fue igual en toda la región.

Otros países tuvieron experiencias autoritarias muy breves, como Colombia, Venezuela (antes del chavismo) y Costa Rica. En cambio, países como Chile y Uruguay tuvieron pocos golpes de Estado pero que perduraron bastante en el tiempo (Alcántara *et al.*, 2010).
Tres de los primeros cuatro golpes en la Argentina (1930, 1943 y 1955) establecieron dictaduras provisionales y, luego, los gobiernos que surgieron de ellas, llamaron a elecciones. Esto cambió con los últimos dos golpes de Estado (1966 y 1976), ya que en esos casos las dictaduras triunfantes intentaron –infructuosamente– establecer gobiernos de largo plazo. Esto se argumentaba en nombre del tiempo que se requería para concretar las reformas profundas que, según los golpistas, necesitaba el país (Romero, 2017).
El primer golpe militar de la historia argentina se realizó el 6 de septiembre del año 1930 y fue liderado por el general José Félix Uriburu. Este golpe derrocó al presidente Hipólito Yrigoyen de la Unión Cívica Radical que había sido elegido a través del voto popular para ejercer su segundo mandato en 1928.

Curiosamente, ese golpe no tuvo el apoyo activo de numerosos sectores de las Fuerzas Armadas, aunque sí de gran parte de la prensa, la Iglesia y los partidos opositores. El mismo Juan Domingo Perón fue una pieza importante en ese proceso.

Posteriormente, y a pesar de su origen claramente ilegal, Uriburu fue reconocido como presidente provisional de la Nación por la Corte Suprema. Esto dio origen a la doctrina de los gobiernos *de facto* que sería utilizada para legitimar a todos los demás golpes militares.

La dictadura del general Uriburu y sus continuadores utilizaron la proscripción (prohibición de presentarse a elecciones) del radicalismo y el control absoluto de los resultados electorales a través del fraude. Este hecho inició lo que algunos denominaron como la *década infame*, un gobierno falsamente democrático y restringido.

El golpe de junio de 1943 tuvo varias particularidades que lo destacan de los otros. Fue un golpe importante en la historia del país más allá de la brevedad e inestabilidad de los gobiernos que inauguró (Romero, 2017). Lo primero que se debe destacar del golpe de 1943 es que derrocó al gobierno de facto anterior.[3]

En segundo lugar, se puede mencionar que fue el único golpe que tuvo solo intervención militar ya que la participación civil fue prácticamente nula. En tercer lugar, el golpe no tuvo causas económicas, sino que surgió como respuesta a la intención del gobierno de Ramón Castillo de romper la neutralidad frente a la Segunda Guerra Mundial, volcándose así al bando aliado liderado por Estados Unidos.

Contrariamente, los responsables del golpe de 1943 admiraban el modelo italiano liderado por el fascista Benito Mussolini, sobre

3. Ramón Castillo, el presidente derrocado, era parte del régimen de la llamada *década infame,* heredero directo del golpe de 1930, pero barnizado de democracia mediante el fraude patriótico.

todo el orden social que había logrado dejando de lado el "peligro comunista". Por último, en este golpe de Estado volvió a participar (y esta vez con mucho más protagonismo) Juan D. Perón, quien llegaría a ocupar el cargo de vicepresidente del gobierno militar.

Cabe señalar que el gobierno surgido de este golpe no tenía pretensiones de permanecer mucho tiempo en el poder, por lo que fue una dictadura con carácter transitorio. Sin embargo, no por eso las disputas internas fueron menos intensas y por ello se desencadenaron movimientos internos (casi como golpes dentro del golpe). Como consecuencia de esto, tres militares se autoproclamaron presidentes sucesivamente: Arturo Rawson, Pedro Pablo Ramírez y Edelmiro Farrell.

El siguiente golpe (1955) se caracterizó por su antiperonismo y la violencia ejercida contra los seguidores del general Perón, quien había sido elegido en 1945 y reelegido en 1951.

Otra particularidad que presentó este golpe se relaciona con la falta de acuerdo entre quienes formaban parte de la coalición golpista (o quienes tomaron el poder). Como es de esperar, esto trajo conflictos internos con respecto a la gobernabilidad, por ello el presidente surgido de dicho golpe debió renunciar al poco tiempo de asumir, dejando el lugar a otro militar.

Años después el prematuro fin de los gobiernos radicales adquirió también formas particulares. En el caso del gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) se mantuvo la fachada constitucional, ya que al haber renunciado el vicepresidente que acompañó a Frondizi en la fórmula, entonces asumió la primera magistratura del país José María Guido (1962-1963). Guido era el presidente provisional de la Cámara de Senadores y así se mantuvieron las formas constitucionales (Romero, 2017). Es decir, no hubo un cambio de régimen por lo cual lo definimos como una interrupción institucional.

En el caso del golpe de Estado que derrocó al presidente Arturo Illia (1963-1966), sucesor del de Guido, lo llamativo es que el

país no vivía ninguna crisis económica ni algún desorden social de magnitud. Por el contrario, se trató de un momento de estabilidad y relativo crecimiento.

Vale decir que fue un golpe de Estado ocasionado por diferencias políticas y las ambiciones de distintos actores que no estaban dispuestos a esperar el final del mandato del radical. El golpe contra Illia contó con el activo apoyo del peronismo a través de la participación sindical y las señales enviadas por el mismo Perón desde España, donde se encontraba exiliado.

El golpe de Estado liderado entonces por el general Juan Carlos Onganía (1966) se propuso conformar un gobierno de largo plazo y con objetivos que buscaban imponer un cambio estructural en la economía y la sociedad argentina.

No lo logró y, además, debió renunciar como consecuencia de un movimiento social que encontró en el llamado "Cordobazo" su momento más simbólico (Romero, 2017). Desde entonces, la violencia política comenzó a ser una cuestión creciente de la realidad política argentina.

El último golpe de Estado (1976) se caracterizó por haber sido el más sangriento de la historia argentina. Se impuso el terrorismo de Estado, y se violaron sistemáticamente los derechos humanos (véase el Capítulo 11 de G. Etcheves). Se produjeron decenas de miles de desaparecidos, muertos, secuestros y exilios.

La derrota en la guerra de Malvinas (1982) y la quiebra económica del país ocasionaron un desastre de tal magnitud que arrastró con la idea de que los militares podían servir para algo más allá de gestionar la vida en los cuarteles. De hecho, hasta el día de hoy no se ha registrado ningún otro gobierno militar. Tampoco los militares han vuelto a aparecer ante la opinión pública como posibles líderes para solucionar coyunturas de crisis, lo que era muy habitual en los años previos a 1983.

Por lo expuesto, el golpe de Estado ha sido un protagonista ineludible en la historia argentina. Sin embargo, como método habitual de influencia política no es el único culpable ni el responsable de los desencuentros ni de la decadencia de la sociedad argentina.
La caída de un régimen democrático por la fuerza es el síntoma y la muestra de profundos desacuerdos y de la imposibilidad de una sociedad (con sus grupos antagónicos) de llegar a consensos y a una estabilidad del régimen, aun con sus diferencias.

Las interrupciones institucionales en la Argentina

En cuanto a las interrupciones institucionales, además de la ya mencionada de Frondizi, en la Argentina se produjeron en tres ocasiones más: con el fin de los gobiernos de Héctor Cámpora (1974), Fernando de la Rúa (2001) y Eduardo Duhalde en 2003 (que por una cuestión de tiempos históricos no se abordará en este trabajo). Estos casos tienen en común que el presidente constitucional debió abandonar el cargo pero sin producirse por eso un cambio de régimen.
La primera interrupción sucedió en 1973, cuando el presidente Cámpora y el vicepresidente Vicente Solano Lima renunciaron y fueron reemplazados por el tercero en la línea constitucional, el entonces presidente de la Cámara de Diputados, Raúl Lastiri. Esto ocurrió por movimientos dentro del peronismo para convocar a nuevas elecciones y garantizar el retorno de Perón a la presidencia.
En el caso de De la Rúa en el año 2001, se produjo una interrupción institucional ya que el Congreso, siguiendo las reglas previstas por la Constitución, nombró al reemplazante debido a que el presidente había renunciado en medio de una grave crisis política y económica (Romero 2017).

El (fracasado) golpe de Estado contra Frondizi: un caso particular

El caso del presidente Arturo Frondizi y su reemplazo en 1963 es complejo para conceptualizar. Los militares eran el principal grupo de poder del país. En esa condición, y sabiéndose poderosos y dueños de las armas, presionaban y buscaba debilitar a Frondizi desde su misma asunción. A esto deben sumarse los propios errores cometidos por el presidente y su grupo que le habían quitado parte del apoyo popular que tuvo al asumir el gobierno.

Poco antes de finalizar el mandato de Frondizi, los militares decidieron quitarlo del poder. Y en este sentido su accionar fue exitoso. Sin embargo, no lograron cumplir con todos sus objetivos, ya que no colocaron una persona de las Fuerzas Armadas en la presidencia. De esta forma, las reglas de sucesión previstas en la Constitución Nacional no se rompieron y no se produjo un cambio de régimen político.

La rápida reacción del presidente de la Cámara de Senadores al asumir la presidencia ante la acefalía por el derrocamiento de Frondizi puso a los militares ante un dilema. Si asumían ellos mismos la presidencia pagarían un alto costo por interrumpir el orden constitucional una vez más, cuando el objetivo de quitar a Frondizi ya estaba cumplido.

De hecho, las divisiones internas les impedían designar un presidente de consenso, al menos en forma rápida. Como se indicó con anterioridad, en los golpes militares suele ser más fácil lograr acuerdos para derrocar un gobierno que para instaurar uno nuevo. Pero, a la vez, si no asumían, dejaban el poder en manos de José María Guido.

Los militares optaron por mantener a Guido ya que parecía fácilmente manejable. Así que finalmente se lo mantuvo a la cabeza

del Poder Ejecutivo Nacional para completar el tiempo que aún le quedaba al mandato del expulsado presidente Frondizi hasta las siguientes elecciones previstas para el año 1963. En el tiempo que restaba, los militares aprovecharían para ajustar cuentas entre ellos y resolver sus diferencias (Romero, 2017).

La forma que tomaron estos acontecimientos genera complicaciones a la hora de definir el régimen ya que, el presidente legítimo fue destituido por la presión militar, pero el que asumió en su lugar lo hizo respetando las reglas de sucesión previstas en la Constitución.

En este caso, es posible afirmar que hubo una interrupción institucional, ya que el presidente Frondizi no terminó su mandato. Como el vicepresidente (reemplazante natural) ya había renunciado anteriormente, la constitución preveía que le correspondía asumir al presidente de la Cámara de Senadores, José María Guido.

> Para el caso del gobierno de Frondizi, lo que se inició como un golpe de Estado terminó como una interrupción institucional porque no logró cambiar el régimen político y se resolvió según lo previsto en la Constitución Nacional vigente.

El golpe de Estado triunfó a medias porque quitó al presidente de su cargo, pero fracasó en la capacidad de imponerse sobre el poder civil que pudo garantizar alguna forma de continuidad institucional y no produjo un cambio de régimen político al asumir la presidencia acéfala.

Para finalizar

En las páginas previas se avanzó en analizar los conceptos de golpe de Estado e interrupción institucional. Una vez que estos

conceptos son comprendidos en su especificidad (es decir, en aquello que lo hace diferente a los otros) puede plantearse un estudio más profundo e incluso compararlo con otros fenómenos similares. De este modo se podrán analizar las diferencias y continuidades entre los distintos golpes o interrupciones. Esto contribuirá a comprenderlos mejor y entender por qué ocurrieron, cómo trascurrieron y finalizaron.

Como se ha visto en páginas anteriores, hay sociedades que no han tenido la experiencia de pasar por golpes de Estado y otras que han tenido pocos golpes o muy breves en su duración temporal. No es el caso de la Argentina, donde aparece una apelación constante al golpe de Estado –y a las interrupciones institucionales– como salidas a crisis económicas o políticas. También como una vía rápida para acceder al poder para determinados líderes o para quitar a otros.

Durante casi todo el siglo XX argentino no hubo posibilidad de acordar entre las élites de los distintos sectores sociales rumbos consensuados, que permitieran que el país recorriera un camino para la construcción de un orden político basado en el consenso y algunos acuerdos generales en las políticas económicas y sociales.

Bibliografía

Alcántara, M.; Paramio, L.; Freidenberg, F. y Déniz, J. (2006): *Reformas económicas y consolidación democrática*, Madrid, Síntesis.

Aznar, L. y De Luca, M. (coords.) (2010): *Política. Cuestiones y problemas*, Buenos Aires, Paidós.

Levi, L. (1989): "Régimen político", en Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G. (eds.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, pp. 1409-1410.

Romero, L. A. (2017): *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2016*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

10. Las dos transiciones a la democracia en la Argentina (1973 y 1983)

Nicolás Simone

Introducción

En el capítulo anterior se abordaron los conceptos de *golpe de Estado* e *interrupciones institucionales*; en el primero de estos se trata de una acción que, de triunfar, produce un cambio de régimen político, en general desde uno democrático a otro no democrático.

Por eso ahora podemos preguntarnos ¿qué sucede en cambio, cuando se retira un régimen no democrático? ¿Cómo se transita el difícil camino que lleva de un régimen no democrático a otro democrático? ¿Qué conceptos han utilizado las ciencias sociales para pensar este cambio de régimen?

En este capítulo abordaremos el concepto de "transición democrática" que permite analizar y estudiar el período entre la caída de un régimen autoritario hasta la instauración de uno democrático. Para ello, explicaremos en el primer apartado el surgimiento del concepto de transición que inició la llamada transitología, una vertiente dentro de la ciencia política.

En segundo lugar, abordaremos el análisis de los diferentes actores involucrados en las transiciones para estudiar más en detalle en el tercer apartado, a la élite política y el rol que juega en esos sucesos. Por último, analizaremos las transiciones argentinas de 1973 y 1983.

Definiciones

La siguiente definición sirve para explicar el concepto de "transición" que abordaremos a continuación:

> *Entendemos por transición al intervalo que se extiende entre un régimen político y otro […] Las transiciones (a la democracia) están delimitadas por la disolución del régimen autoritario y por el establecimiento de alguna forma de democracia (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988: 19-20).*

La transición, entonces, es un lapso que comienza cuando un régimen no democrático de un país empieza a retirarse y termina cuando un régimen democrático se impone ya sin riesgo de ser derrocado.

La transición, en sentido amplio, se consuma cuando no existe peligro de regresión autoritaria; es decir, cuando se eliminó la opción de que los militares hagan otro golpe de Estado.
En esta segunda etapa los partidos compiten por el control de instituciones políticas que sienten que se mantendrán indefinidamente. Se alcanza cuando las elecciones son rutina, aunque es difícil determinar en qué momento un proceso democrático ya está consolidado (O'Donnell, 1997: 330).
Un ejemplo que se ajusta a esta definición en sentido estricto refiere al período que se abre cuando la última dictadura fue derrotada

en la guerra de Malvinas en 1982. La derrota dejó al gobierno militar sin ningún apoyo y con el repudio total de los ciudadanos por lo que se vio obligado a llamar a elecciones democráticas.

El fin de la guerra marcó el inicio de la *transición* entre ambos regímenes, de no democrático a democrático. Esa transición abarcó dos gobiernos democráticos, el de Alfonsín y parte del de Menem luego del cual la democracia ya estuvo consolidada.

> El período de transición, en sentido amplio, finalizó cuando el gobierno de Menem –a quien Alfonsín entregó el poder en 1989– derrotó definitivamente a los militares "carapintada" en diciembre de 1990.

Esa victoria del gobierno democrático sobre los militares golpistas, obtenida por la fuerza, dio a la democracia un impulso definitivo y, a partir de entonces, ya no hubo peligros de retroceso (Romero, 2017).

Los estudios e investigaciones sobre las transiciones a la democracia comenzaron en la década de 1980.[1] Estos temas fueron impulsados por un grupo de expertos en ciencias sociales que tenían un doble objetivo, por un lado, producir textos académicos que analizaran los procesos de los que eran testigos y, por otro lado, mejorar la calidad de las democracias que empezaban a instalarse.[2] Estos especialistas en el tema asumieron un compromiso militante con la democracia. Tenían la idea de que esos nuevos regímenes

1. El último período de transiciones a la democracia comenzó en Europa con Portugal (1974), Grecia (1974) y España (1975), para luego extenderse por América Latina desde 1978 (Argentina en 1983). Con la caída del muro de Berlín en 1990, la democracia avanzó también sobre el este europeo, África y Asia.

2. Algunos de ellos eran Guillermo O'Donnell, Manuel A. Garreton, Juan Carlos Portantiero, José Nun, Laurence Whitehead, Phillipe Schmitter, Adam Przeworski, Marcelo Cavarozzi, Alfred C. Stepan y Juan Linz.

que surgían en la década de 1980 eran una oportunidad para la dirigencia política de cada país. Es decir, la élite política podía construir un orden nuevo, capaz de canalizar de manera armónica los conflictos políticos, económicos y sociales y, consecuentemente, dejar de lado la forma violenta y dictatorial.

Pero ¿a qué democracia se referían estos cientistas sociales?

Como se desarrolla en "Poliarquía" de Batlle y "Democracia delegativa" de Bertino (véanse los Capítulos 5 y 6), una democracia es un sistema de reglas en el que los ciudadanos se expresan libremente y eligen a sus gobernantes.

Esas reglas incluyen la libertad política para asociarse en partidos u organizaciones civiles, la libertad de expresión de opiniones, la posibilidad de elegir y de ser elegido en el ejercicio de elecciones limpias y competitivas, como algunas de sus características principales.

Como se desarrolla con más profundidad en el texto de Batlle, la democracia se define como una *poliarquía* que no incluye todo lo que una democracia sustantiva podría ser, sino que se limita a todo aquello que *no puede dejar de tener*. Es decir, una versión mínima pero que, por esa misma razón, puede lograr más consenso.

Los actores políticos en la transición a la democracia

La transición es, como se ha dicho, un período de tiempo muy complejo. En ese lapso, los actores políticos conviven y compiten a la vez. Un primer actor fundamental es la élite política de cada país que está conformada por los dirigentes políticos que fueron expulsados del poder, más o menos violentamente, por los militares y sus aliados en los golpes de Estado.

En el primer momento de la transición, la élite política comienza una especie de "conspiración" contra el régimen autoritario

lo que la convierte en el primer actor y el más fundamental del proceso. Esto ocurre cuando las dictaduras van perdiendo legitimidad por algún motivo, que puede ser una crisis económica o por la represión ejercida por el gobierno que genera descontento en la población.

> Para la transición a un régimen democrático se necesita que el gobierno autoritario se encuentre debilitado.

Los miembros de la élite empiezan a reunirse y, con sus diferencias, llegan a algunos acuerdos, aprovechando que el gobierno no democrático está débil. Los consensos se logran aun cuando los miembros del gobierno no democrático siguen en el poder.
Los acuerdos son muy generales, no tienen que ver con programas de gobierno muy detallados, sino con la intención de expulsar cuanto antes al gobierno no democrático. Los pactos de las élites apuntan, sobre todo, a lograr un llamado a elecciones en las que los partidos se puedan presentar libremente. Es decir que la élite política comienza a moverse cuando la dictadura ya no es tan fuerte, con la intención de volver a un sistema democrático donde esta sea el recambio de los dictadores.

> La élite es el grupo más importante dentro de cada sector: políticos, intelectuales, empresarios, sindicalistas, y poseen un rol clave en el paso de un régimen a otro.

En segundo lugar, la *sociedad civil* es otro actor clave en una transición (véase el Capítulo 1 de N. Yanuzzi). Esta, mediante sus acciones, como movilizaciones o pedidos de apoyo internacional, suele presionar en favor de la democracia. Los sindicatos, las organizaciones de derechos humanos y los estudiantes universitarios

son algunos de los actores que quedan incluidos en este grupo.

La participación activa de la sociedad civil es posible porque la transición comienza cuando la dictadura está débil y su final se percibe cercano. Por eso, la represión es cada vez menor. Esta debilidad estimula un crecimiento de participación de la sociedad civil ya que implica correr menos riesgos.

El aumento de la presión por parte de la sociedad civil tiene dos funciones importantes. La primera es apoyar a la élite política para que logre la vuelta a un sistema democrático y, al mismo tiempo, empujar fuera del sistema a los sectores nostálgicos, es decir, dejar aislados y sin apoyos a quienes desean continuar con un régimen no democrático.

La segunda función es ampliar la agenda pública con temas que, luego, los partidos políticos deben canalizar, es decir, influir en los temas que se discuten en una sociedad, tanto en los medios como en la vida cotidiana de las personas.[3]

La sociedad movilizada puede imponer determinados temas en las agendas públicas de discusión, aunque los partidos no quisieran incluirlos ya que los obligarían a tomar posiciones arriesgadas electoralmente.

Un ejemplo de esto son las demandas de la sociedad argentina con respecto a la cuestión de las violaciones a los derechos humanos de la dictadura. Las movilizaciones y la presión social hicieron que muchos partidos y dirigentes tomaran posiciones en este tema, aunque *a priori,* no deseaban hacerlo.

> En estas coyunturas de transición la sociedad movilizada tiene la posibilidad de imponer algunos temas y rechazar otros.

3. La agenda pública la integran aquellos temas que la sociedad percibe como urgentes e inmediatos y así se lo exige a las autoridades.

En tercer lugar, otros actores que se pueden distinguir en un proceso de transición de un régimen no democrático a otro democrático son los *sectores blandos* del régimen autoritario. Bajo este nombre se agrupa a dirigentes que apoyaron inicialmente la dictadura y que, como se está terminando, se inclinan ahora por una salida democrática.

Los grupos "blandos", en principio de forma clandestina, participan de esa conspiración a favor del llamado a elecciones. Comienzan, así, a actuar en forma conjunta con sectores de la élite política que quieren volver a un régimen democrático.

En algunos casos, buscan mantener su influencia, aunque cambie el régimen político. En otros, pretenden negociar para evitar futuras investigaciones judiciales o porque creen que es lo correcto. En la última transición argentina, eso se ve muy bien con el llamado pacto militar-sindical (Romero, 2017).

> Los sectores que apoyaron al régimen no democrático suelen dividirse frente a una transición. Los "blandos" apoyaron inicialmente la dictadura, pero en ese momento prefieren una salida democrática. Los "duros" son quienes quieren continuar la dictadura aun cuando ya no hay legitimidad para que eso ocurra.

En cuarto lugar, existen los que podrían llamarse *nostálgicos del régimen autoritario*. Estos son grupos que durante la transición hasta las elecciones, y también luego de asumido el gobierno democrático, pueden conspirar contra la consolidación de este. Aunque la dictadura esté llegando a su fin, los grupos nostálgicos están dispuestos a hacer todo lo posible para sostener al régimen autoritario donde tenían poder e influencia, y con el cual coincidían ideológicamente.

En la Argentina, este fue el caso de los militares Aldo Rico y Mohamed Alí Seineldin durante la transición iniciada en 1983, pero también de políticos, sindicalistas y grupos ligados a la Iglesia católica y la prensa (Romero, 2017).

> Siempre en una transición hay grupos que actúan –sobre todo una vez que la dictadura se retiró y está iniciando su camino el nuevo régimen democrático– para volver al régimen anterior. Estos grupos pueden llegar a generar caos o violencia para mostrar que la democracia no garantiza el orden.

Al existir un grupo que quiere mantener el régimen autoritario y evitar la llegada de un régimen democrático, la transición es un momento complejo. Por eso, los expertos afirman que es importante que los sectores prodemocráticos puedan aislar a los grupos que desean la vuelta de la dictadura y limitarles el margen de maniobra. Para lograr esto y evitar esas regresiones autoritarias, la élite que busca la democracia debe aliarse aunque pertenezca a partidos diferentes. Ante la inminencia de elecciones, los políticos tienen que mantener el equilibrio entre sus ambiciones y el peligro de que los sectores nostálgicos aprovechen para volver a un régimen no democrático.

Es decir, los sectores democráticos no deben competir entre ellos descarnadamente. La manera en que los políticos pueden bloquear intentos de retroceder a una dictadura es por medio de pactos y acuerdos de gobernabilidad.[4]

Los *actores internacionales* son el quinto actor a tener en cuenta. Se trata de una serie de organismos que presionan desde afuera de

4. Eso ocurrió, por ejemplo, en la transición española con los conocidos "Pactos de la Moncloa". En la Argentina no hubo pactos entre radicales y peronistas y ello, como se ve en Romero (2017), fue aprovechado por grupos de las Fuerzas Armadas que conspiraban para destituir a Alfonsín.

las fronteras del país con el objetivo de lograr la efectiva instalación de la democracia: organizaciones internacionales de partidos tales como la Internacional Socialista o la Demócrata Cristiana, que apoyan a los políticos locales afines a sus ideas, con dinero o logística para las elecciones (Pedrosa, 2012).

También componen este grupo los organismos supranacionales (eso quiere decir que están "por encima" de la naciones) como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La presión internacional es clave para que el régimen democrático se consolide.

En momentos de conflicto e incertidumbre, con los sectores duros y nostálgicos actuando para evitar la democratización, los mensajes de organismos internacionales y otros países puede volcar el rumbo hacia uno u otro régimen.

Incertidumbre, élites políticas y pactos

Los procesos de democratización suelen estar a cargo de una élite política. Es decir de aquellos que integran y, a la vez, se reconocen mutuamente como parte del elenco político de un país. La élite es la encargada de conducir el proceso de instalación de la democracia y, como se afirmó anteriormente, muchas veces recurre a los pactos.

Las élites toman muchas decisiones, algunas pensando en el bien común y otras tratando de sacar el máximo beneficio personal o grupal. El cálculo del beneficio propio en una transición es complejo por los grados de incertidumbre reinantes. En el período de transición es importante distinguir cuándo es el momento en que se

deben moderar ambiciones y cuándo jugarse al beneficio personal. La activa acción de los nostálgicos del régimen autoritario anterior obliga a que los políticos de diversos partidos tengan que acordar reglas entre sí para controlar la luchar por el poder.

Para acordar estas reglas, los miembros de una élite deben alcanzar pactos que den formas institucionales a los acuerdos. Estos pactos pueden ser secretos o públicos y tienen como fin generar garantías recíprocas para competir en igualdad de condiciones por el poder. Por ejemplo, los políticos pueden acordar que no habrá proscripciones (eso significa que ningún candidato o partido estará prohibido), qué día serán las elecciones o cuál será el sistema electoral, entre otras muchas posibilidades.

Quienes definen esas reglas son los miembros de la élite política que tiene como objetivo alcanzar un sistema en el que sea posible la alternancia en el poder, es decir, que los partidos que gobiernan vayan cambiando y que ninguno se quede para siempre en el poder o fuera de él.

Los pactos entre los dirigentes de la élite de distintos partidos son importantes por dos motivos. El primero de esos motivos es porque se constituyen en la garantía de que los sectores nostálgicos del régimen autoritario no tendrán margen de maniobra para intentar otro golpe de Estado. El segundo motivo es porque la alianza de la élite forma una red de contención de las demandas de una sociedad que salen a la luz, producto de las expectativas que produce el regreso de la democracia.

El modelo de pactos fue tomado en su mayor parte del caso de la transición española, considerada un modelo para ser imitado por los demás países.

Los pactos y la necesidad de moderar las demandas y expectativas de la sociedad, y a la vez contener posibles golpes de Estado, son las claves para que una transición sea exitosa y ordenada.

En casos como el de la Argentina, apenas hubo pactos parciales y limitados a los partidos políticos que apuntaban a alcanzar una democracia, al menos, poliárquica, o sea, en la que se respeten las reglas de competencia entre partidos. Esto implica que puedan ejercer sus derechos políticos libremente, competir y alternarse en el poder y que los gobernantes sean siempre elegidos por el voto popular transparente y universal. Como se analiza en el siguiente apartado, los partidos lograron estos acuerdos a pesar de las dificultades y las mutuas desconfianzas.

En la Argentina hubo, a lo largo del siglo XX, cinco golpes de Estado: 1930, 1943, 1955, 1966 y 1976, y varias interrupciones institucionales (véase el Capítulo 9 de F. Deich). Los tres primeros golpes fueron breves y se ensayaron rápidas restauraciones al orden democrático en 1932, 1946 y 1958.

En cambio, las dictaduras de 1966-1973 y 1976-1983 se extendieron más en el tiempo, fueron más represivas y derivaron en las transiciones de 1973 y 1983 que signaron el actual régimen democrático.

La transición fallida de 1973

En marzo de 1971, el Ejército designó al general Agustín Lanusse como el encargado de pactar una transición a la democracia (Romero, 2017). Los militares buscaban controlar el proceso y abrieron negociaciones con todos los partidos políticos incluyendo al peronismo.

La propuesta consistía en que, a cambio de llamar a elecciones, Juan D. Perón quedaba excluido de estas. Los partidos rechazaron formalmente la invitación, pero aprovecharon la situación para tejer algunos acuerdos (Romero 2017).

El proceso continuó en 1972 con acuerdos parciales que se fueron concretando con la sanción de una ley que fijó nuevas reglas para las elecciones. También se aprobó el actual Código Electoral Nacional que consagró al sistema proporcional vigente que se usaba desde 1960 de manera precaria.

El gobierno militar cumplía con su parte del acuerdo al fijar las reglas para las elecciones, aunque mantenía el veto a la candidatura de Perón. Esto no impidió que el general en el exilio regresara al país a fines de 1972 para cerrar acuerdos políticos. De hecho, se reunió con las dos facciones del radicalismo y con ambos tejió acuerdos.[5]

Los intransigentes se sumaron a las listas del peronismo en el Frejuli y los populares sellaron una especie de acuerdo simbolizado en el abrazo que se dieron Perón y Balbín el 19 de noviembre de 1972.[6]

Las elecciones de marzo de 1973 consagraron al candidato de Perón, Héctor Cámpora, que a poco de asumir advirtió que su poder era nulo ante la inminencia de un regreso definitivo de Perón. Así fue que renunció y llamó a nuevas elecciones en las que pudiera participar el general en el exilio (Romero, 2017).

El acuerdo con los militares se había roto, pero el de los partidos políticos se mantuvo y todos acompañaron el segundo proceso

5. Recordemos que, entre 1955 y 1973, el radicalismo se había fracturado entre intransigentes (UCRI) y populares (UCRP). Los primeros gobernaron en 1958-1962 y los segundos en 1963-1966 (Romero, 2017). De los primeros también surgió una escisión que se autodenominó intransigentes.

6. Allí, ambos líderes dejaron atrás viejos enfrentamientos y se reconocieron mutuamente con un otro que también expresaba un sector de la sociedad.

electoral. Mientras tanto, la situación política y económica empeoraba: escalaba la violencia política de derecha y de izquierda, y la economía explotaba en el marco de la crisis mundial del petróleo.
Los años 1974 y 1975 fueron vertiginosos: Perón se enfrentó a las facciones de izquierda de su partido y esas y otras organizaciones armadas pasaron a la clandestinidad. Mientras tanto, se extendían grupos paramilitares que se enfrentaban a estas organizaciones, mayormente peronistas y trotskistas.
Perón ya estaba enfermo y se diluía la opción del "salvador" que pudiera contener los conflictos. Finalmente, murió el 1 de julio de 1974 y lógicamente la violencia se profundizó. En el año 1975 hubo más de 300 asesinatos políticos y el gobierno civil no tenía reacción al respecto (Romero, 2017).
Para fines de 1975, los militares ya habían tomado intervención en el conflicto con las organizaciones armadas gracias a los decretos secretos firmados por el presidente provisional, Ítalo Luder, que sería el candidato del peronismo en 1983 contra el radical Raúl Alfonsín.
Un mes antes del golpe del 24 de marzo de 1976, el líder del radicalismo, Ricardo Balbín, hizo un llamado desesperado por evitar el golpe y llegar hasta las elecciones pautadas para octubre de ese año; pero no alcanzó para evitar la intervención militar que se concretó el 24 de marzo de 1976.

La transición definitiva de 1983

Entre 1976 y 1983, cuatro juntas militares ejercieron un gobierno autoritario y represor (véase el Capítulo 11 de G. Etcheves). Al principio aplicó un plan criminal de exterminio, pero con los años su poder se fue diluyendo entre fracasos económicos y denuncias por las violaciones a los derechos humanos que se desparramaban por el mundo.

Como una especie de último recurso, la tercera junta de gobierno militar, encabezada por el general Leopoldo F. Galtieri, inició un conflicto bélico contra Gran Bretaña por las Islas Malvinas. Aunque la derrota fue el golpe final, el declive del gobierno militar había comenzado unos años antes.

En 1979, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos visitó el país y denunció las violaciones a los derechos humanos. Fue la primera vez que el gobierno militar se vio obligado a reconocer la existencia de desaparecidos. Además, la situación económica argentina bajo el gobierno militar era cada vez peor. La crisis del petróleo, la falta de proyecto económico y la nula cohesión entre las cúpulas militares desgastaron rápido al régimen (Romero, 2017).

La recuperación de Malvinas fue un intento desesperado por el cual los jefes militares buscaron recobrar la unidad y el apoyo perdido. Pero su efecto fue el contrario y la gesta militar seguida de la resonante derrota dejó expuestas sus debilidades y errores. El fracaso del gobierno militar era rotundo y, por eso, el régimen militar se derrumbó como un castillo de naipes.

La sociedad y la élite política, ahora sí más convenidos que en 1973, exigían el llamado a elecciones ante el derrumbe del poder militar. Galtieri renunció y fue reemplazado por el general Bignone, quien las convocó inmediatamente. No tenía margen para hacer otra cosa.

Las reglas con las que fueron los partidos a aquellas elecciones se basaron en los acuerdos de 1973, aunque algunos puntos quedaron suspendidos hasta 1994: se volvió al sistema de colegio electoral, se eliminó la segunda vuelta y las elecciones directas de senador, también la representación por minoría en el Senado. Así se redujo la cantidad de senadores de 69 a 46, pero se aumentó la de diputados de 243 a 254.

Estas medidas moldearon el régimen político que recomenzó en 1983 que complementaba y reformaba la experiencia de 1973. Eso fue producto de un acuerdo general en el que participaron tanto los militares que las promulgaron como los políticos que las cumplieron. Sobre otros temas, como el tratamiento de las violaciones los derechos humanos, no hubo tal acuerdo.

Aunque débil y por etapas, los políticos y los militares acordaron las reglas mínimas para ir a las elecciones, pero dejaron para después cualquier otro tipo de pacto más amplio, como fueron los pactos de la Moncloa en España que, para la misma época, forjaron las bases del actual Estado de bienestar español.

En 1983 se celebraron las primeras elecciones y ganó el radical Raúl Alfonsín, el candidato que más criticaba al régimen saliente: se había opuesto a la guerra de Malvinas y prometía juzgar a los militares culpables de violar los derechos humanos (Pucciarelli, 2006). Desde 1983 hasta la actualidad, aun con crisis, se mantuvo el régimen democrático; pero entonces, apenas recuperada la democracia, los peligros de un nuevo golpe fueron visibles durante todo el mandato del dirigente radical (Novaro, 2009).

La ausencia de pactos firmes más allá de las elecciones se hizo evidente en los desacuerdos sobre política económica y en sobre qué hacer con los militares represores. El gobierno radical, en soledad y en cumplimiento de lo que había prometido en su campaña, enjuició y condenó a las cúpulas de los militares responsables del golpe y de las desapariciones desde 1976. Este hecho hizo que los sectores nostálgicos del régimen militar se mantuvieran en alerta y mostraran constantemente su capacidad de daño.

Se produjeron así tres levantamientos (rebeliones) militares durante los años de Alfonsín, y un cuarto en el mandato de su sucesor, el peronista Carlos Menem. Este último resolvió el asunto de raíz: reprimió a los militares rebeldes y a cambio concedió indultos que

dejaron libres a los militares juzgados en el gobierno de Alfonsín. Desde entonces, se consolidó la democracia política y finalizó la transición ya que los militares nunca volvieron a ser una amenaza para el poder civil.

A modo de cierre

Como se ha visto hay dos tipos de transiciones. Una más corta, que se extiende desde que se aflojan los controles autoritarios y se instala el primer gobierno surgido de elecciones; y una segunda etapa que se alcanza cuando ya no existe miedo a una regresión autoritaria.

Sobre la primera etapa, se mostró que los militares salientes fijaron tanto en 1973 como en 1983 buena parte de las reglas de las elecciones y que, una vez que se instalaron en poder, los civiles no las cambiaron. Sobre la segunda etapa, la consolidación definitiva, resulta evidente que la de 1973 falló, pero también, que sentó las bases del éxito de la de 1983, en la que la élite política logró acordar reglas mínimas de procedimiento democrático (poliarquía) que aun hoy regulan el acceso al poder.

Bibliografía

Novaro, M. (2009): *Argentina en el fin de siglo: democracia, mercado y nación (1983-2001)*, Buenos Aires, Paidós.

O'Donnell, G. (1997): *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.

O'Donnell, G.; Schmitter, P. y Whitehead, L. (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario* (4 vols.), Barcelona, Paidós.

Pucciarelli, A. (coord.) (2006): *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Romero, L. A. (2017): *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2016*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

V. Violencia y Estado

11. El terrorismo de Estado

Graciela Etchevest

Introducción

En este capítulo nos centraremos en un concepto fundamental para pensar la relación entre violencia y Estado. Para ello, en la primera sección exploraremos el terrorismo como concepto general para después diferenciarlo, en la segunda sección, de un tipo particular, el terrorismo de Estado. Finalmente, indagaremos sobre la experiencia de la última dictadura en la Argentina (1976-1983), ya que para el estudio de dicho período estos conceptos resultan determinantes.

Introducción al concepto de "terrorismo"

"Terrorismo" es un concepto que hace referencia al uso de la violencia para obligar a un gobierno o a instituciones de la sociedad a tomar determinadas decisiones, o simplemente, obligarlas a conceder determinadas demandas políticas, religiosas o sociales a favor del grupo que ejecuta la acción terrorista.

Los actos terroristas tienen fuertes connotaciones políticas y un alto contenido emocional para la población, sobre todo si la acción terrorista produce víctimas o destrucción.

Se considera como "acto terrorista" la actividad violenta que realiza una organización no estatal guiada por una motivación política, religiosa o ideológica.

La violencia terrorista ha cambiado desde las últimas décadas del siglo XX al siglo XXI. Durante la segunda mitad del siglo XX estuvo ligada a reivindicaciones nacionales o ideológicas y, en general, ejecutada por grupos reducidos y con acciones muy violentas (secuestros, bombas y asesinatos en espacios públicos).

La violencia terrorista fue llevada adelante por grupos nacionalistas como Septiembre Negro (palestinos), ETA (vasco), IRA (nacionalismo católico de Irlanda) entre otros. También las guerrillas que perseguían objetivos ideológicos, muy activas en los años de la década de 1970 llevaron a delante acciones terroristas. Entre ellas, se puede nombrar Montoneros en la Argentina, las Brigadas Rojas en Italia, las Baader-Meinhof en Alemania y en los años 90, Sendero Luminoso en Perú; estos grupos armados buscaban la instauración de un nuevo orden social a través de estrategias terroristas.

En el siglo XXI se sumaron grupos religiosos radicalizados cuyo accionar ha tenido un fuerte impacto en la agenda mundial, principalmente, de la mano del llamado fundamentalismo islámico, primero con la organización Al Qaeda, y hoy en día con el grupo ISIS. Este tipo de terrorismo incorpora una novedad con respecto al que lo precede. Su accionar se organiza a partir de grupos más pequeños, con un eficiente uso de herramientas tecnológicas, muchas veces ligadas a las redes sociales y donde los espacios para su acción no se restringen al país de origen; de hecho, a veces no tienen un

país de origen y sus escenarios son cambiantes según la coyuntura y las posibilidades de organizarse.

Como ejemplo se puede mencionar los ataques a las Torres Gemelas en Estados Unidos en 2001, los asesinatos de los humoristas de la revista francesa *Charlie Hebdo* (2015) o el uso de una camioneta para atropellar peatones en la rambla de la ciudad de Barcelona (2017). Pero este método no fue privativo del radicalismo islámico. También existen grupos antiislam como el que produjo la masacre en dos mezquitas en Nueva Zelanda (2019) con más de cincuenta muertos.

> El terrorismo busca, mediante la utilización del terror (o solo la amenaza de su uso), conseguir objetivos que una persona o grupo consideran que por otra vía no serían posibles de alcanzar.

El concepto "terrorismo", como suele suceder, tuvo variaciones a lo largo del tiempo. En sus inicios estuvo asociado con un periodo particular de la Revolución Francesa, conocido como "el terror" y por eso, hacía referencia a acciones cometidas por el Estado. Esto luego cambió y el concepto comenzó a referirse a la violencia cometida por actores no estatales. Para poder distinguir los fenómenos, la violencia ilegal que se aplica desde el Estado ha sido definida con otra categoría que es la de "terrorismo de Estado".

El terrorismo de Estado

El terrorismo de Estado es un tipo especial de terrorismo. Su protagonista –el que ejerce el terror– no es un grupo extremista ni personas que buscan imponer una religión o idea por la fuerza. El terrorista en este caso es el Estado.

Que el Estado sea quien ejerce la acción terrorista implica una situación muy delicada ya que produce la convivencia de un Estado

formal y otro "clandestino". La idea toda de Estado se transforma debido a que la coerción no es un recurso para superar alguna situación circunstancial, ni es legal o legítima. El Estado se transforma en "Estado terrorista".

Por otra parte, las acciones terroristas no son fruto de un error o de un acto de locura momentánea de algún agente público, sino que son producto de un plan sistemático y planificado para lograr objetivos vinculados con el poder. El Estado, al violar las leyes (que debería cumplir e implementar), contradice su propia existencia.

Como vimos en los primeros capítulos de este libro, en los textos de Talavera y García, uno de los objetivos del Estado en cuanto organización social es la de proteger y velar por la seguridad de la sociedad. La sociedad delega en el Estado poderes especiales para lograr estos objetivos y también en función defensiva (por ejemplo, frente a un posible ataque exterior) o para garantizar el cumplimiento de la ley.

La sociedad le reconoce al Estado el uso *monopólico* de la violencia legítima como un instrumento y atributo propio de su condición estatal. En una sociedad, la policía puede usar armas, en cambio un ciudadano debe conseguir permisos especiales del Estado para hacerlo.

Los cuerpos de seguridad (gendarmería, prefectura, policía) pueden matar, allanar propiedades privadas y detener personas en el marco de la ley, pero los ciudadanos no pueden hacerlo excepto en situaciones muy particulares.

El Estado, entonces, tiene la posibilidad de usar la violencia y ese es uno de los atributos que lo define como tal. Esto implica que la sociedad reconoce el poder monopólico del uso de la violencia como legítimo siempre y cuando esté regulado por la ley.

El uso de distintos tipos de acciones violentas y represivas por parte del Estado al margen de lo que establecen las leyes implica un ejercicio abusivo del poder otorgado por la sociedad, lo que

significa ir en contra de las condiciones de existencia del Estado como organización social.

Esto es así porque quienes deben hacer valer la ley, actúan al margen de ella en forma sistemática. En muchos casos, el terrorismo de Estado obstaculiza la actividad judicial para lograr impunidad ante posibles acciones ilegales (véase el Capítulo 8 de V. Beyreuther).

Paradójicamente, el terrorismo de Estado surgió como una forma de combatir a grupos terroristas que supuesta o verdaderamente amenazaban el predominio del Estado, cuando no su existencia misma. Esto se observó claramente durante la dictadura argentina iniciada en 1976 (Romero, 2017).

En esos casos, quienes utilizan la violencia ilegal sostienen que no se trata de una guerra "convencional" y por eso las formas usuales de la guerra –por ejemplo, las que otorgan garantías a los prisioneros– tampoco son utilizadas. En una guerra no convencional, argumentan, la acción estatal no estaría sujeta a las normas que marcan los tratados internacionales en la materia.

Pero el Estado, al realizar acciones que violan la ley, utiliza procedimientos y estrategias de los grupos que combate. Por ejemplo, en las actividades de inteligencia, trata de obtener información de cualquier modo, que termina siendo de un único modo: la tortura y la coacción a través de los métodos más aberrantes.

El uso de la crueldad y la violencia desmedida es justificado por el Estado terrorista porque permitiría anticipar acciones provenientes de grupos terroristas y lograr así mayores probabilidades de salvar vidas de "posibles víctimas civiles". Esa posibilidad de anticipar la amenaza convertiría en razonable y aceptable procedimientos que se descargan sobre la sociedad civil que en otras coyunturas serían inaceptables por la población.

El terrorismo de Estado es una de las peores formas de violencia política, no solo porque se ejerce sobre personas que no pueden defenderse, sino porque viola ese "contrato" original entre una sociedad y el Estado.

El Estado no debe transgredir la ley y usar la fuerza que la sociedad le concede contra ella misma. Posiblemente sea esa la regla número uno en la relación entre sociedad y Estado.

El terrorismo de Estado en la Argentina

En la Argentina, durante el siglo XX existieron diversos grupos que produjeron actos terroristas. Por ejemplo, los grupos anarquistas que predominaban a principios del siglo XX o las guerrillas en la década de 1970 (Romero, 2017). Sin embargo, esta sección se ocupará de los actos violentos e ilícitos cuya responsabilidad son atribuibles a las instituciones del Estado.[1]

Durante las décadas de 1960 y 1970, América Latina fue escenario de numerosos casos de terrorismo de Estado. Esto se acentuó a partir de la aplicación de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional que se impartía en la Escuela de las Américas (escuela del Ejército de los Estados Unidos).[2]

1. En esta categoría no solo se incluye a los Estados que persiguen a sus ciudadanos por cuestiones políticas, sino también a las dictaduras involucradas en "limpiezas étnicas", como ha ocurrido en los Balcanes o en las antiguas repúblicas soviéticas o religiosas.

2. La Doctrina de la Seguridad Nacional surge en el contexto de la Guerra Fría en Occidente y es promovida por Estados Unidos con el objeto de impedir el avance del comunismo en los países de América Latina. Las Fuerzas Armadas nacionales cuyo rol institucional era la defensa de la nación ante un conflicto externo, comenzaron a asumir el papel de defender a la sociedad de aquellas organizaciones armadas que perseguían subvertir el orden tradicional. Para ello algunos representantes de las Fuerzas Armadas de América Latina eran enviados a Panamá a la Escuela de las Américas fundada por Estados Unidos para ser adoctrinados y alcanzar un alto nivel de "profesionalismo" y

En la Escuela de las Américas participaron y se entrenaron numerosos militares latinoamericanos que luego se encargaron de implementar la violencia del terrorismo de Estado en sus respectivos países. La excusa para la violencia ilegal era siempre la misma: erradicar la amenaza comunista que representaba la existencia de la Unión Soviética.

En el caso de la Argentina, la violencia se había instalado en los años 70 con el surgimiento de proyectos autodenominados "revolucionarios" que empleaban la lucha armada como estrategia política, tal fue el caso de los Montoneros y del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), entre otros (Romero, 2017). La violencia estatal, por otra parte, inició con el asesinato ilegal de dieciséis presos políticos en una base militar de la Marina de Guerra en la ciudad de Trelew en 1972 (Romero, 2017).

Posteriormente, la violencia paraestatal se estructuró en el marco del enfrentamiento armado entre la izquierda y la derecha peronista, esta última protegida por sectores de las Fuerzas Armadas y de seguridad. Esto derivó en que se combinara la acción estatal con la de los grupos paramilitares en la conocida como Triple A (Alianza Anticomunista Argentina) cuyo accionar produjo centenares de muertos.

> *... el golpe halló justificación pública [...] en el clima de guerra civil que tanto las organizaciones guerrilleras como las bandas paramilitares y las propias Fuerzas Armadas y de seguridad ayudaron a instalar en el país desde principios de 1975 (Novaro, 2006: 69).*

Desde el Estado, y antes del golpe ocurrido el 24 de marzo de 1976, este proceso fue acompañado con la sanción de medidas legislativas tales como el estado de sitio.[3] A tal punto esto era así,

---

mejor capacitación en el mantenimiento de la seguridad interna. Personajes claves de las dictaduras latinoamericanas asistieron a esos cursos y fueron protagonistas en la implementación del Plan Cóndor que se aplicó en los países de la región para combatirlos.

3 Estado de sitio: es un régimen de excepción ante situaciones de peligro interno que figura en la Constitución

que el gobierno de Isabel Perón encomendó a las Fuerzas Armadas "aniquilar" a la guerrilla a partir del inicio del Operativo Independencia en Tucumán a principios de 1975 (Romero, 2017).

El éxito logrado por parte de las Fuerzas Armadas les permitió aplicar a escala nacional el modelo de Estado "contrainsurgente" basado en el terrorismo de Estado. La aplicación de tal grado de violencia ilegal a partir de 1976 llegó a límites nunca vistos en la historia del país.

> La desaparición forzada de personas y la apropiación y cambio de identidad de niños secuestrados o nacidos en cautiverio formaron parte de un plan sistemático, como quedó demostrado en el juicio a las Juntas militares que acabó con la condena de los responsables máximos de aquellas acciones.

En este sentido, es necesario marcar la participación de sectores civiles en procesos de este tipo. El terrorismo de Estado fue no solo responsabilidad de las Fuerzas Armadas y otros cuerpos de seguridad de un Estado. Hubo grupos minoritarios que fueron directamente beneficiados con la imposición a la sociedad de determinado modelo político y económico.

Por ello, los militares contaban con amplio respaldo de sectores importantes del empresariado, de gran parte de la cúpula eclesiástica y de un sector del abanico político (Franco, 2012). Impactó fuertemente en la sociedad el discurso de las Fuerzas Armadas en el que se aseguraba que era una guerra que trascendía el plano de la política ya que el triunfo de las organizaciones armadas, por su ideología comunista, atentaría contra el orden aceptado de la "civilización

Nacional y es dictado por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Congreso. En esa coyuntura, en la que pueden actuar las Fuerzas Armadas para poner fin a la situación, las garantías constitucionales quedan suspendidas y el presidente puede ordenar el arresto y traslado de personas dentro del territorio nacional.

occidental y cristiana". Según las Fuerzas Armadas, se trataba de salvar a la nación de un enemigo que se proponía alterar negativamente el estilo de vida que caracterizaba a nuestra sociedad.

Gran parte de la sociedad toleró –y muchas veces acompañó– estos hechos realizados por los gobernantes. La situación de caos, violencia y crisis durante el gobierno de Isabel Perón crearon las condiciones para que el golpe militar apareciera como la solución (Romero, 2017). Ese consenso era una condición indispensable para conformar un gobierno que, con un alto grado de estabilidad, pudiera concretar el objetivo de cambiar para siempre a la sociedad argentina (Leis, 2013; Fernández Meijide, 2013). Como marca el Capítulo 8 de Verónica Beyreuther, las dictaduras también necesitan legitimidad para perdurar en el tiempo y la logran ofreciéndose como las posibles soluciones ante problemas difíciles de resolver o coyunturas apremiantes.

Pero el apoyo a la dictadura no fue de toda la población.

> *Civiles y militares tejen la trama del poder. Civiles y militares han sostenido en la Argentina un poder autoritario, golpista y desaparecedor de toda disfuncionalidad. Y sin embargo, la trama no es homogénea; reconoce núcleos duros y también fisuras, puntos y líneas de fuga, que permiten explicar la índole del poder (Calveiro, 2014: 10).*

Las Fuerzas Armadas asumieron el disciplinamiento de la sociedad a través de la adopción del régimen de desaparición de personas. No hay cuerpo de la víctima; puede haber testigos del secuestro, pero no hay un cuerpo material que testimonie lo sucedido. Con toda claridad lo manifestaba públicamente el dictador Videla en las entrevistas periodísticas.[4]

4. En una conferencia de prensa de Jorge R. Videla en 1979 frente a un grupo de periodistas afirmó: "… frente al desaparecido en tanto esté como tal, es una incógnita. Si el hombre apareciera, bueno, tendrá

Las consecuencias del terrorismo de Estado generaron también una fuerte corriente opositora y no solo en los círculos cercanos de las víctimas, sino también en parte de la opinión pública. Para esto colaboraron dirigentes políticos, sindicales, intelectuales, periodistas y organizaciones que ocuparon un lugar clave en la lucha por la vigencia de los derechos humanos como las Madres de Plaza de Mayo, las Abuelas, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, los Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas y el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos. También hubo gente común y corriente que se opuso en silencio y que luego fue parte de las importantes movilizaciones que partidos políticos y sindicatos organizaron contra el gobierno militar y que fueron de suma importancia para terminar con aquella dictadura. Todos ellos fueron fundamentales en la lucha por la verdad y la justicia cuando se inició el proceso de transición a la democracia en 1983.

Bibliografía

Calveiro, P. (2014): *Poder y desaparición Los campos de concentración en Argentina*, Buenos Aires, Colihue.
Duhalde, E. L. (1999): *El Estado terrorista argentino. Quince años después, una mirada crítica*, Buenos Aires, Eudeba.
Franco, M. (2012): *Un enemigo para la nación. Orden interno, violencia y "subversión". 1973-1976*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
Fernández Meijide, G. (2013): *Eran humanos, no héroes. Crítica de la violencia política de los 70*, Buenos Aires, Sudamericana.
Leis, H. R. (2013): *Un testamento de los años 70. Terrorismo, política y verdad en Argentina*, Buenos Aires, Katz Editores.
Novaro, M. (2006): *Historia de la Argentina Contemporánea. De Perón a Kirchner*, Buenos Aires, Edhasa, p. 69.
Romero, L. A. (2017): *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2010* [4.ª ed. revisada y actualizada], Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

un tratamiento X, y si la desaparición se concretara en certeza de su fallecimiento, tiene un tratamiento Z. Pero mientras sea desaparecido no puede tener ningún tratamiento especial, es una incógnita, es un desaparecido, no tiene entidad, no está ni muerto ni vivo, está desaparecido".

12. Genocidio, un concepto polémico y necesario

Javier Hermo

Introducción

El concepto "genocidio" tiene su origen en la propuesta de Raphael Lemkin, un ciudadano polaco de religión judía que en 1944 postuló este término para caracterizar las matanzas por motivos raciales, de nacionalidad o religiosos.

Existen otros autores que, siguiendo estrictamente esta línea, postularon que el concepto debía ser reservado solo para aquellos casos en los que el odio racial o nacional es un componente clave de una práctica sistemática de exterminio de poblaciones.

Este sería el caso del genocidio de los armenios por los turcos durante la Primera Guerra Mundial y del *holocausto* del pueblo judío por parte de los nazis durante la Segunda Guerra Mundial.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se planteó el problema de cómo juzgar a los líderes nazis por sus prácticas de exterminio masivo.[1] Posteriormente, en 1946, la Asamblea General de las

1. La solución que se reflejó en el Acuerdo o Carta de Londres (8 de agosto de 1945) fue la de definir como "crímenes contra la humanidad" el "asesinato, exterminio, esclavitud, deportación y cual-

Naciones Unidas dictó la Resolución 96 sobre el crimen de genocidio que fue la base con la que se estableció la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, que fuera también aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.[2]
Las Naciones Unidas generaron una definición aplicable desde un punto de vista jurídico y también político al igual que ocurriría años después con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

> *Se entenderá por "genocidio" cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal:*
> *a) matanza de miembros del grupo;*
> *b) lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;*
> *c) sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;*
> *d) medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo;*
> *e) traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.*

Más allá de la definición jurídica, en el uso habitual de las ciencias sociales –y en el lenguaje cotidiano también– se utiliza el concepto de *genocidio* para referirse a aquellas prácticas que buscan de forma intencionada la destrucción total o parcial de un grupo humano, sobre la base de razones raciales, nacionales, ideológicas, políticas o sociales.

---

quier otro acto inhumano contra la población civil, o persecución por motivos religiosos, raciales o políticos, cuando dichos actos o persecuciones se hacen en conexión con cualquier crimen contra la paz o en cualquier crimen de guerra". Esta fue la base que estableció el Estatuto del Tribunal de Núremberg, que realizó los juicios contra los jerarcas nazis.

2. Resolución 260 A (III), del 9 de diciembre de 1948.

El genocidio en la historia

La mayoría de los especialistas que han tratado el concepto de *genocidio* toman como punto de partida el siglo XX y, por lo tanto, comienzan con el sufrido por el pueblo armenio a manos de los turcos en 1915.[3] Sin embargo, pueden rastrearse prácticas de destrucción total o parcial de grupos humanos que respondan a la definición antes planteada desde mucho tiempo atrás.

Existen numerosas situaciones en la historia de la humanidad, previas al siglo XX y de las que, a continuación, solo se citaran algunas, en la que se produjeron situaciones que hoy serían calificadas como *genocidio*. Así, por ejemplo, se ha señalado que tanto los persas como los romanos desarrollaron estas prácticas con los pueblos conquistados cuando estos se oponían a las intenciones de los conquistadores.

También, las cruzadas emprendidas por los reinos cristianos de Europa contra bizantinos, árabes, turcos, judíos y otros pueblos que habitaban el Medio Oriente pueden ser contempladas como genocidio.

Es el caso, asimismo, de muchas de las invasiones de origen mongol, tanto las que arrasaron China, como buena parte del Asia central, como las que llegaran hasta la misma Europa. Desde luego que las guerras de religión desatadas en Europa a partir de la reforma protestante del siglo XVI son también casos en lo que diversos grupos se enfrentaron con la pretensión de aniquilar o destruir al oponente.

Al referirse a la enorme mortandad de población nativa americana desde la llegada de los europeos, se producen otras discusiones.

3. Como se ha adelantado, el genocidio armenio fue el primer caso registrado en el siglo XX y consistió en la deportación forzosa y exterminio de la población armenia desde las tierras que habitaban en el territorio de la Armenia histórica hacia la isla de Cilicia, en un número que se calcula en alrededor de un millón y medio de personas.

En primer lugar, porque las prácticas de las distintas naciones europeas en las colonias americanas no fueron exactamente las mismas, más allá del común denominador de la colonización y conquista de territorios.

En segundo lugar porque se trató de un proceso dilatado durante varios siglos, en el que intervino no solo la aniquilación directa, sino también la diseminación de enfermedades desconocidas en suelo americano y la esclavitud y servidumbre forzosas a la que fueron sometidas los nativos, principalmente en la América española y portuguesa.

No obstante, la expansión de fronteras internas de los nuevos países americanos durante el siglo XIX, particularmente en el caso de Estados Unidos, la Argentina y, en menor medida Brasil, conllevó una práctica sistemática de ocupación de territorio con exterminio de la población nativa.

Esto cobra especial relevancia para el caso argentino por la discusión abierta sobre cómo conceptualizar lo que la historiografía oficial había consagrado como "conquista" o "Campaña del Desierto, refiriéndose a la expedición comandada por el general Julio A. Roca, que culminó en 1880 con la incorporación de los territorios de la Patagonia y del Chaco al efectivo control del Estado nacional argentino.

Pero esa situación no fue una característica exclusiva de América. La expansión europea en Asia, Oceanía y África (el exterminio masivo de población africana se produjo por su esclavización en el continente americano, fundamentalmente, aunque también en otros lugares) tampoco estuvo exenta de situaciones que pueden ser calificadas como *genocidio*.

La "conquista" de la India, la "colonización" de Australia o la apertura forzosa de China y Japón al comercio occidental, fueron casos en los que estuvieron implicadas prácticas asociadas al *genocidio*.

Durante el siglo XIX, en particular, coincidió con la expansión y consolidación del Imperio Británico como principal potencia mundial, con presencia en todos los continentes (como se ve en las primeras páginas del libro de Luis A. Romero).

El genocidio en el siglo XX

Además del mencionado genocidio armenio cuando se iniciaba el siglo XX, también se ha debatido acerca del uso del concepto de *genocidio* para expresar lo sucedido en las matanzas que hubo durante la Guerra Civil española y la continuación de estas, una vez derrotada la República, por parte de la dictadura franquista (véase el Capítulo 8 de V. Beyreuther).

En el mismo sentido, esta discusión se ha planteado con respecto a las dictaduras militares latinoamericanas ocurridas entre las décadas de los años 1960 y 1980 (véase el Capítulo 11 de Graciela Etcheves).

Particularmente, en Guatemala y la Argentina se desarrollaron procesos de juicio a los responsables de las matanzas sucedidas durante las respectivas dictaduras militares. Sin embargo, en otros casos, como Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay, entre los más notorios, las leyes de amnistía y las condiciones políticas y sociales no permitieron que hubiera procesos judiciales contra los responsables de prácticas similares en esos países.

De todas formas, esas prácticas de *terrorismo de Estado* han sido señaladas como *genocidios*, en tanto se propusieron la destrucción total o parcial de un determinado grupo humano en función de su pertenencia política o creencias ideológicas (Feierstein, 2007).

También hay muchos especialistas que plantearon que la idea de definir a ciertas poblaciones como *extinguibles* en provecho de

otros, ya sea por esclavizarlas, por apropiarse de sus recursos o territorios, puede incluirse dentro del concepto de genocidio.

Esto último incluye a campesinos y poblaciones nativas dentro de diversas regiones del globo, tanto en el pasado como en la actualidad y permite conceptualizar diversas situaciones, como el conflicto actual por la apropiación de tierras y recursos en el Amazonas y los Andes en Sudamérica, o las luchas en el África subsahariana en los que otrora fueran países pujantes, como Somalía, Congo o Nigeria, por solo citar algunos.

Hoy en día, basados en la definición que ha sido consagrada por la ONU, existe un amplio consenso respecto de muchos casos en las que la definición de *genocidio* debe ser aplicada, como por ejemplo, la masacre de los tutsis a manos de los hutus en Ruanda y Burundi de 1994-1995, o las llamadas "limpiezas étnicas" llevadas a cabo durante las guerras de desintegración de la ex-Yugoslavia, también en la década de 1990, para hablar de casos de fines del siglo XX.

El caso más conocido y más impactante por sus efectos simbólicos y prácticos, que puso en foco la cuestión del *genocidio*, fue la *Shoá* u Holocausto del pueblo judío a manos de los nazis y sus colaboradores durante la Segunda Guerra Mundial. Se calcula que fueron exterminadas seis millones de personas, la mayoría de ellos de origen judío, aunque también fueron víctimas gitanos, comunistas, homosexuales y discapacitados de distintas nacionalidades y religiones.

Lo más destacado de este caso es el uso sistemático del método científico y el cálculo racional para el exterminio, en lo que los nazis denominaron "solución final" y que fue precedida de estudios para determinar la manera más eficiente, rápida y de menor costo para proceder al exterminio.

Es por eso, que hay autores como Katz (1994), que afirman que solo este caso puede considerarse propiamente genocidio, dado el

carácter intencional, planificado y basado claramente en el odio racial del exterminio, que buscaba ser absoluto, aunque no lo haya logrado. Sin embargo, la lista es mucho más larga y muestra que el genocidio está más cercano a nuestros tiempos de lo que a veces queremos admitir.[4]

> *Todo lo sucedido en los campos de concentración supera de tal modo el concepto jurídico de crimen que simplemente se ha omitido considerar la específica estructura jurídico-política en la cual se produjeron aquellos hechos. El campo es el lugar en el cual se hizo realidad la más absoluta condición inhumana que jamás se haya dado sobre la tierra: esto es, en último análisis, lo que cuenta, tanto para las víctimas como para las generaciones posteriores. [...]*
> *... ¿Qué es un campo?, ¿cuál es su estructura jurídico-política?, ¿por qué pudieron tener lugar acontecimientos similares?*
> *Esto nos conducirá a observar el campo no como un hecho histórico y una anomalía perteneciente al pasado (aunque eventualmente todavía rastreable hoy), sino, de algún modo, como la matriz oculta, el nomos del espacio político en el que todavía vivimos.*

4. Por ejemplo, en los genocidios africanos por parte de los europeos durante las "conquistas" de territorio africano a principios del siglo XX, por parte de belgas, británicos, franceses, alemanes e italianos; la hambruna en Ucrania en la década de 1930 y las deportaciones forzosas masivas y exterminios por parte del gobierno de Stalin en la Unión Soviética; las masacres de la Guerra Civil española y la posterior "limpieza" de "rojos" que ya se ha mencionado; las políticas de exterminio desarrolladas por los japoneses en los territorios ocupados entre la Primera y la Segunda Guerra Mundiales, particularmente en China y Corea; las bombas atómicas y los bombardeos masivos sobre Japón y Alemania por parte de Estados Unidos en la Segunda Guerra; el aniquilamiento de población civil en forma masiva por las tropas estadounidenses en Vietnam; el apartheid desarrollado en Sudáfrica y las condiciones de la vida de la población negra en los Estados Unidos hasta bien entrada la década de 1960; la masacre sistemática desarrollada por los khmer rouge durante el gobierno de Pol Pot en Camboya durante la década de 1970; la masacre, deportación forzosa y penurias del pueblo palestino desde la creación del Estado de Israel en 1947 a la fecha; los ya citados genocidios de las dictaduras militares latinoamericanas durante las décadas de 1970 y 1980; los igualmente mencionados casos de Ruanda y Burundi, y de la ex-Yugoslavia; son los más notorios y mencionados de los registrados en el siglo XX.

Estas reflexiones del filósofo italiano Agamben (1998) permiten poner en perspectiva a los campos de concentración (como una de las tecnologías más corrientes utilizadas en los *genocidios*), no como una excepción, sino como algo constitutivo de las sociedades humanas, que llega hasta nuestros días, al igual que los *genocidios*.

El genocidio en la Argentina

Puede pensarse que el primer caso claro en el que puede aplicarse el concepto, en lo que es hoy territorio argentino, es el del pueblo Quilmes, de los Valles Calchaquíes, que, habiendo resistido la conquista española todo lo que pudieron, nunca se sometieron por completo y participaron de una gran rebelión a fines del siglo XVI. Al ser derrotados, fueron asesinados buena parte de las mujeres y los niños sobrevivientes y los escasos mil doscientos sobrevivientes fueron obligados a trasladarse hasta Buenos Aires, a la reducción de los Quilmes, que da origen al nombre de esta población suburbana actual.

Desde luego que las instituciones coloniales como la *mita*, la *encomienda* y el *yanaconazgo* también diezmaron a las poblaciones indígenas del Alto Perú y los territorios del Río de la Plata, pero fue el ya independiente Estado argentino el mayor responsable de una práctica sistemática de *genocidio* contra las poblaciones nativas en la Patagonia y el Chaco durante la llamada "Conquista del Desierto".[5] Los sobrevivientes fueron reducidos a la servidumbre, a pesar de que ya la Asamblea del Año XIII había prohibido tanto la

5. Esa campaña militar fue precedida de otras e incluyó elementos comunes a lo que fue la "Conquista del Oeste" en los Estados Unidos, cuya conocida máxima fue que "el único indio bueno es el indio muerto". En ese contexto se llegó a pagar por orejas u otras partes mutiladas de cadáveres, como forma de certificar la cantidad que habían exterminado los aventureros que precedían o acompañaban a las tropas regulares.

esclavitud de los niños hijos de esclavos como la introducción de nuevos, lo que había sido ratificado y ampliado por la Constitución Nacional sancionada en 1853-1860. Los que no, fueron confinados a reservaciones en territorios inhóspitos, de idéntico modo a lo que sucedió en los Estados Unidos.

Ya entrado el siglo XX, el caso más notorio de *genocidio* es el perpetrado por la dictadura del pomposamente autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, que buscaba parecerse –hasta en el nombre– con el Estado oligárquico en la Argentina: el momento culminante del Proceso de Organización Nacional, nombre con el que se reconoce en la historia argentina al período que va desde 1852 (batalla de Caseros y derrota de Rosas) a la década de 1880, con la mencionada "Campaña del Desierto", que concluye con la presidencia del mismísimo general Roca, que la había dirigido.

Del mismo modo, la dictadura cívico-militar pensaba que era necesario reconstruir el orden logrado en ese momento, lo que implicaba eliminar a quienes se opusieran a sus ideas o que pudieran reconstruir la capacidad de acción política y sindical de la clase trabajadora y de los jóvenes, principales blancos de la acción del terrorismo de Estado desatado en ese momento.

Hay quienes no acuerdan con esta caracterización porque prefieren una utilización más específica del concepto de *genocidio* y sostienen que debe abarcar poblaciones más numerosas que las víctimas directas e indirectas de la dictadura.

La discusión que se abre, entonces, es si el número influye para considerar qué tipo de prácticas se trata. Lo que es muy dudoso e introduciría la arbitrariedad para medir cuántas muertes pueden ser consideradas *genocidio*.

Conclusiones

El genocidio es un concepto que sirve para caracterizar situaciones en las que se pone en riesgo la continuidad vital de grupos sociales que tienen características comunes. Estas características comunes pueden ser étnicas, religiosas, de nacionalidad, políticas o ideológicas. Las formas de poner en riesgo a esos grupos sociales pueden ser diversas: a través de prácticas que buscan su aniquilación total o su neutralización y desaparición como factor relevante en el lugar donde lo eran.

Se trata tanto de la eliminación física como simbólica y subjetiva de un grupo social que es caracterizado por otros como amenazador, indeseable o enemigo. Esto puede suceder tanto en épocas de guerra como en momentos de aparente "paz", lo que implica que el conflicto no es visibilizado como tal.

Por eso, además de la definición jurídica de *genocidio* y de *crímenes de lesa humanidad,* es importante la visibilización de estas prácticas a través de la memoria y la toma de conciencia sobre estos fenómenos, lo que permite el repudio generalizado y limita las posibilidades de presentarlo como si se tratara de "operaciones neutras", o de eliminación de peligrosos enemigos. Esto implica presentar a las víctimas como victimarios y legitimar el accionar de los auténticos victimarios: los genocidas.

Bibliografía

Agamben, G. (1998): "¿Qué es un campo?", en *Artefacto. Pensamientos sobre la técnica* Nº 2, Buenos Aires, marzo.

Arendt, H. (1998): *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus.

Bauman, Z. (1997): *Holocausto y Modernidad*, Toledo, Sequitur.

Bruneteau, B. (2006): *El siglo de los genocidios. Violencias, masacres y procesos genocidas desde Armenia a Ruanda*, Madrid, Alianza Editorial.

Feierstein, D. (2007): *El genocidio como práctica social. Entre el nazismo y la experiencia argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Huttenbach, H. R. (2007): "Hacia una definición conceptual del genocidio", en *Revista de Estudios sobre Genocidio*, N° 1, noviembre de 2007, Buenos Aires, Untref. Artículo originalmente publicado en el *Journal of Genocide Research*, Vol. 4, Nº 2, 2002, pp. 167-176.
Katz, S. T. (1994): *The Holocaust in Historical Context,* Vol. 1. *The Holocaust and Mass Death before the Modern Age*, Nueva York, Oxford University Press.
Lemkin, R. (2009): *El dominio del eje sobre la Europa ocupada*, Buenos Aires, Prometeo.
Mann, M. (2009): *El lado oscuro de la democracia: un estudio sobre la limpieza étnica,* Valencia, Universidad de Valencia.
Todorov, T. (1991): *Nosotros y los otros*, México, Siglo XXI Editores.

Recursos y sitios web

http://www.raoulwallenberg.net/es/holocausto/articulos-65/genocidio/dominio-eje-europa-ocupada/
http://www.educ.ar/dinamico/UnidadHtml__get__5affce49-c852-11e0-820d-e7f760fda940/anexo1.htm
http://www.significados.com/genocidio/
http://www.genocidioarmenio.org/inicio/
http://www.museodelholocausto.org.ar/
http://proyectoshoa.com/